

O potrzebie nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Stanisław Koziej
Ryszarda Formuszewicz

Konflikt rosyjsko-ukraiński stał się wielkim sprawdzianem dla systemu bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim. Radykalna zmiana sytuacji w Europie dobitnie unaoczniała dezaktualizację Europejskiej strategii bezpieczeństwa z 2003 r. W świetle zmienionych warunków międzynarodowych ponownego określenia wymaga misja UE w dziedzinie bezpieczeństwa, a szczególnie kierunki działań (strategia operacyjna) oraz zakres odpowiednich przygotowań (strategia preparacyjna), aby móc tę misję skutecznie realizować. W rezultacie narasta wśród państw członkowskich przekonanie o potrzebie refleksji strategicznej na temat roli UE w świecie z myślą o wzmocnieniu podmiotowości Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa, a w konsekwencji jej siły i wiarygodności w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym.

W grudniu 2013 r. Rada Europejska, po raz pierwszy od wejścia w życie traktatu lizbońskiego, zajęła się problematyką bezpieczeństwa i obrony UE. Wprowadzenie tego tematu do programu spotkania głów państw i szefów rządów wynikało ze świadomości impasu, w jakim znalazła się Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) w ostatnich latach. Oczekiwano, że spotkanie to nada nowy impuls dalszemu rozwojowi tej sfery działania Unii. W trakcie przygotowań do szczytu, ambitna wola zdynamizowania strategicznego UE słabła w obliczu dążenia przez największe państwa unijne do załatwienia kilku istotnych dla nich spraw (m.in. konsolidacji przemysłów obronnych). W efekcie szczyt Rady Europejskiej zakończył się umiarkowanymi rezultatami w zakresie wzmocnienia fundamentów strategicznych UE.

W konkluzjach szczytu w jednym z punktów zapisano: „Rada Europejska zwraca się do wysokiego przedstawiciela (Unii do spraw zagranicznych i bezpieczeństwa), aby w ścisłej współpracy z Komisją ocenił wpływ zmian w środowisku globalnym oraz aby, po konsultacjach z państwami członkowskimi, przedstawił Radzie w 2015 r. raport dotyczący wyzwań i możliwości stoją-

cych przed Unią”¹. Ta kompromisowa formuła stworzyła perspektywę uruchomienia refleksji strategicznej na forum UE, która przy wspólnym wysiłku i woli państw członkowskich mogłaby zaowocować opracowaniem nowego fundamentu strategicznego. Nowa strategia zastąpiłaby przyjętą w 2003 r. Europejską strategię bezpieczeństwa (ESB) z uzupełniającym raportem implementacyjnym z 2008 r.².

Gdy uzgadniano tę powściągliwie sformułowaną konkluzję, w Kijowie zdawał się wygasać protest zwolenników zbliżenia Ukrainy z UE. Niewielu wówczas przewidywało tak silne ujawnienie się agresywnej postawy Rosji, która w reakcji na rewolucję ukraińską posunęła się do aneksji Krymu, i rozpoczęcie podprogowej (poniżej progu otwartej wojny) agresji na wschodzie Ukrainy. Nie oczekiwano, że nastąpi trwała i fundamentalna zmiana warunków bezpieczeństwa w Europie. W obliczu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego nawet najwięksi zwolennicy trwania UE przy zapisach uzgodnionej ponad dekadę wcześniej strategii musieli przyznać, że nie jest ona już adekwatnym punktem odniesienia w sferze politycznej i planistycznej, a jedynie świadectwem minionego czasu, gdy Unia Europejska mogła cieszyć się bezprecedensowym dobrobytem i bezpieczeństwem, jak głosiło pierwsze zdanie ESB. Dramatyczna zmiana sytuacji bezpieczeństwa na wschodzie Europy nie wyczerpuje argumentów przemawiających za potrzebą zmiany podstaw strategicznych UE, co będzie tematem pierwszej części niniejszego artykułu. W drugiej części scharakteryzowana zostanie dotychczasowa debata ze szczególnym uwzględnieniem zastrzeżeń zgłaszanych przez sceptyków. Następnie zarysowana zostanie ścieżka dojścia do nowego fundamentu strategicznego wraz z propozycją ustrukturyzowania raportu wysokiej przedstawiciel w 2015 r. zgodnie z modelem cyklu strategicznego. Na zakończenie przedstawione zostanie stanowisko Polski w sprawie przyszłości WPBiO.

Tu zaszła zmiana

Europa skonfrontowana jest dziś z wyzwaniem w dawno niewystępującej skali. Narastający kryzys europejskiego bezpieczeństwa objawia się jedno-

¹ Konkluzje przyjęte przez Radę Europejską 19–20 grudnia 2013 r., EUCO 217/13, pkt 9 *in fine*.

² *Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Europejska Strategia Bezpieczeństwa przyjęta przez Radę Europejską 12 grudnia 2003 r.; *Utrzymanie bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie*, sprawozdanie na temat wdrażania ESB poparte przez Radę Europejską 11–12 grudnia 2008 r.

cznie w wielu wymiarach: zewnętrznym i wewnętrznym, militarnym i pozamilitarnym oraz globalnym i regionalnym. Stan obecny różni się diametralnie od realiów świata i Europy w 2003 r., gdy przyjmowano Europejską strategię bezpieczeństwa.

Akcesja państw z Europy Środkowej i Wschodniej do UE, której dziesiątą rocznicę obchodzimy w tym roku, postrzegana była powszechnie jako ostateczne przewyciężenie skutków II wojny światowej i późniejszej konfrontacji dwóch bloków³, otwierając przed Europą nowe perspektywy rozwoju. Równoległe z rozszerzeniem Unia Europejska szykowała się do głębokiej reformy wewnętrznej, zakończonej ostatecznie przyjęciem traktatu lizbońskiego. Inicjując Europejską politykę sąsiedztwa, Europejczycy sygnalizowali zdolność do podjęcia dalekowzrocznych starań o stabilizację otoczenia Unii na wschodzie i południu oraz występowania w aktywnej, wyprzedzającej roli w dziedzinie bezpieczeństwa. Świadectwem zmienionych uwarunkowań polityki zagranicznej i bezpieczeństwa było zaangażowanie Unii w czasie pomarańczowej rewolucji na Ukrainie. Podstawy strategiczne do działania pozostały jednak bez zmian, a ESB odzwierciedlała priorytety i oceny jedynie ówczesnych piętnastu członków Unii Europejskiej. Do aktualizacji strategii nie udało się doprowadzić prezydencji francuskiej w UE w 2008 r. Z uwagi na różnice interesów opracowano jedynie raport implementacyjny.

Obowiązująca ESB nie uwzględniała również nowych możliwości politycznych i innowacji organizacyjnych w sferze stosunków zewnętrznych, w jakie wyposażył Unię Europejską traktat lizboński, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Jego postanowienia odzwierciedlały ambicje pełnienia przez UE roli gracza globalnego. W zakresie WPBiO stworzone zostały możliwości pogłębienia współpracy (m.in. klauzula solidarności czy postanowienia o stałej współpracy strukturalnej). W zderzeniu z szybko następującymi zmianami zewnętrznymi i wewnętrznymi ujawniły się jednak ze zdwojoną siłą ograniczenia we wzmacnianiu podmiotowości UE w dziedzinie bezpieczeństwa.

³ W uzasadnieniu pokojowej nagrody Nobla w 2012 r. Komitet Noblowski stwierdził: „The fall of the Berlin Wall made EU membership possible for several Central and Eastern European countries, thereby opening a new era in European history. The division between East and West has to a large extent been brought to an end; democracy has been strengthened; many ethnically-based national conflicts have been settled”, *The Nobel Peace Prize 2012 to the European Union (EU) – Press Release*, Nobelprize.org, http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2012/press.html (dostęp: 2 grudnia 2014 r.).

W pierwszej kolejności naruszone zostały podstawy wspólnotowego bezpieczeństwa ekonomicznego. Sekwencja kryzysów bankowego, finansowego i gospodarczego skupiła uwagę rządów narodowych oraz instytucji europejskich na kwestiach gospodarczych. W centrum zawirowań znalazły się państwa należące do strefy euro, a kwestia ustabilizowania wspólnej waluty urosła do rangi najważniejszego, wręcz egzystencjalnego problemu Unii Europejskiej. Trudności gospodarcze zachwiały w niektórych państwach podstawami ładu społecznego, sprzyjając wzrostowi poparcia dla ugrupowań radykalnych i populistycznych. Polityka konsolidacji finansów publicznych istotnie ograniczyła możliwości i wolę władz narodowych do wzmacniania własnego potencjału w dziedzinie bezpieczeństwa. Najbardziej dobitnym przykładem tego trendu był datowany od 2008 r. znaczący spadek nakładów na obronność, który w dłuższej perspektywie może doprowadzić do trwałego ograniczenia potencjału wojskowego państw członkowskich, osłabiając także zdolności do wypełniania zobowiązań sojuszniczych w ramach NATO.

Zarządzanie kryzysowe w strefie euro wymusiło szybkie, jak na standardy Unii, działania zaradcze w ramach koordynacji gospodarczej, ale przyczyniło się zarazem do wyhamowania procesu integracyjnego w innych dziedzinach. Wyraźnie zaznaczyło się to w sferze działań zewnętrznych, gdzie mimo innowacji wprowadzonych traktatem lizbońskim z trudem osiągnąta była zgodność, a przede wszystkim gotowość do wspólnego działania. Trudności z wypracowaniem wspólnego stanowiska ujawniły się w pełni podczas tzw. arabskiej wiosny w 2011 r., kiedy fala niepokoїв społecznych, nabierających w niektórych państwach Bliskiego Wschodu charakteru rewolucyjnego, pogłębiła niestabilność południowego sąsiedztwa Europy. Jednocześnie lista wyzwań, którym Unia musi stawić czoła, także w wymiarze strategicznym, systematycznie się wydłuża. Obecnie zaliczyć do niej można: wojnę domową w Syrii, wraz z jej szerszym kontekstem politycznym; postępującą destabilizację w Afryce; erupcję terroryzmu na flance południowej wraz z jego nowym organizacyjnym wcieleniem w postaci „Państwa Islamskiego” oraz stymulowaną tymi kryzysami niekontrolowaną migrację, skutkującą narastającą presją na państwa członkowskie w rejonie Morza Śródziemnego. Mimo szerokiego zakresu instrumentów i wzmocnienia instytucjonalnego w wyniku powołania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, stanowiska Unii miały przeważnie charakter reaktywny. Niesatysfakcjonująca praktyka operacji unijnych, przede wszystkim trudności przy uruchomieniu misji (przykłady

Mali czy Republiki Środkowoafrykańskiej), to dobitny skutek braku uzgodnionego między państwami członkowskimi fundamentu strategicznego.

Najważniejszym wyzwaniem dla Europy w sferze bezpieczeństwa od czasu zakończenia zimnej wojny okazał się jednak rozwój sytuacji na wschodniej flance UE, będący rezultatem zderzenia się dwóch konfliktogennych procesów: rewolucji ukraińskiej oraz rosyjskiej agresji. Konflikt rosyjsko-ukraiński *de facto* oznacza zakończenie ery pozimnowojennej w stosunkach międzynarodowych – ery, którą cechowała oferta Zachodu wobec Rosji na rzecz współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa.

W tym kontekście należy wskazać, że w wymiarze polityczno-militarnym NATO i USA zareagowały adekwatnie, m.in. przez wzmocnienie misji „Air Policing” w państwach bałtyckich czy uruchomienie ciągłej rotacyjnej obecności sił amerykańskich i innych państw sojuszniczych w państwach leżących na wschodniej flance Sojuszu. Pozytywnie ocenić należy także decyzje szczytu Sojuszu w walijskim Newport 4–5 września 2014 r., wzmacniające siłę odstraszenia sojuszu.

Zdecydowanie gorzej w tej sytuacji zdaje egzamin Unia Europejska – nie po raz pierwszy. Już podczas wojny rosyjsko-gruzińskiej w 2008 r. Unia nie potrafiła wyegzekwować wynegocjowanego z Rosją porozumienia, a przy kryzysie gazowym w 2009 r. wystąpiły trudności z adekwatną reakcją i wsparciem dla dotkniętych nim państw członkowskich. W obliczu obecnego konfliktu rosyjsko-ukraińskiego Unia nie potrafi działać strategicznie, nie wykazuje inicjatywy i nie podejmuje niezbędnych kroków wyprzedzających. W rezultacie możliwe scenariusze wydarzeń zależą w większym stopniu nie od Europejczyków, tylko od Rosji. Realizacji planów rosyjskich można zapobiec wyłącznie przez odstraszącą postawę Zachodu, w tym siłę powstrzymywania przez Europę, szczególnie przy użyciu środków ekonomicznych, którą Rosja musiałaby włączyć do swoich kalkulacji strategicznych. Unia dysponuje ogromnym potencjałem odstraszenia gospodarczego, możliwym do realizowania m.in. za pomocą sankcji, jego pełne wykorzystanie utrudniają jednak rozbieżności interesów między państwami członkowskimi. Na rozbieżnościach tych korzysta Rosja, która ponadto przy użyciu elementów walki informacyjnej stara się rozbijać jednolity głos państw UE.

Tymczasem, jako wspomniano wcześniej, zmiana warunków w europejskim środowisku bezpieczeństwa ma charakter trwały, co powinno znaleźć należyte odzwierciedlenie w strategicznych podstawach działań UE. Nie tylko jednak konflikt rosyjsko-ukraiński wymusza stworzenie nowych funda-

mentów strategicznych dla Europy, istnieją bowiem nowe formy zagrożeń (asymetryczne, hybrydowe, poniżej progu regularnej wojny). Nasiliła się codzienna bieżąca presja polityczno-militarna i pozamilitarna (manewry, zbrojenia, ataki cybernetyczne, szantaż energetyczny, walka informacyjna).

W wymiarze globalnym dokonuje się asymetryzacja bezpieczeństwa, np. bezpieczeństwa nuklearnego. Zagrożenia dla pokoju światowego i regionalnego stanowią państwa upadające, upadłe i zbójcekie. Postępuje rozpowszechnianie zaawansowanych technologii wojskowych oraz zagrożenie proliferacją broni masowego rażenia. Zagrożenie aktami terroryzmu nabrało charakteru powszechnego. Dynamiczny rozwój technologii informacyjnych przyniósł nowy rodzaj zagrożeń w nieznaną dotąd skali i problem bezpieczeństwa cyberprzestrzeni.

Wobec zróżnicowanego charakteru wyzwań i zagrożeń większego znaczenia nabiera sprawne wykorzystanie w pełnym zakresie mechanizmów i działań zewnętrznych UE (środków zapobiegania konfliktom i stabilizacji pokryzysowej, współpracy rozwojowej, pomocy humanitarnej, instrumentów WPBiO). UE mogłaby odgrywać jeszcze bardziej znaczącą rolę, szczególnie w pozamilitarnym obszarze bezpieczeństwa (gospodarczym, finansowym, energetycznym i społecznym). Dlatego państwa członkowskie, przygotowując się do sprostania wyzwaniom współczesności, potrzebują aktualnego, konkretnego określenia roli UE jako podmiotu strategicznego (misji), koncepcji działań (strategii operacyjnej) i zakresu przygotowań (strategii preparacyjnej) w nowym środowisku bezpieczeństwa. Takie określenie mogłaby przynieść nowa strategia bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

Stan debaty

Postulat rewizji ESB zgłaszany był od dłuższego czasu w debacie eksperckiej⁴ lub wypowiedziach politycznych⁵. Także Parlament Europejski opowiadał się za opracowaniem białej księgi bezpieczeństwa europejskie-

⁴ Np. S. Koziej, *Między piekłem a rajem: Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Toruń 2006; S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 20, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011, s. 19–40.

⁵ Zob. w szczególności wystąpienie Prezydenta RP w Monachium, 4 lutego 2012 r., <http://www.prezydent.pl/aktualnosc/wypowiedzi-prezydenta/wystapienia/art,136,wystapienie-prezydenta-rp-w-monachium.html> (dostęp: 2 grudnia 2014 r.).

go⁶. Bez entuzjazmu podchodzili do tej kwestii przedstawiciele państw członkowskich, a także instytucje UE, w konsekwencji nie uwzględniano tej kwestii w programie wspólnych działań, choć wszyscy coraz silniej umysławiali sobie fakt dezaktualizacji dokumentu z 2003 r.

Decyzja o włączeniu WPBiO do agendy posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2013 r. stworzyła przesłanki dla położenia fundamentu strategicznego, ale ta szansa nie w pełni została wykorzystana. Podczas trwających rok przygotowań debatę ustrukturyzowano w sposób zawężający jej zakres, choć sprawozdanie wysokiego przedstawiciela Unii ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa można było odczytać jako zaczyn głębszej refleksji⁷. Państwom członkowskim zabrakło woli dyskusji o potrzebie strategii na najwyższym szczeblu. Co więcej, na spotkaniu grudniowym nie tylko nie uruchomiono prac nad nowym dokumentem strategicznym, ale także nie podjęto innych kluczowych kwestii dotyczących pogrążonej w impasie WPBiO, jak przykładowo niewykorzystany potencjał traktatu lizbońskiego w tej dziedzinie⁸. Większość państw pozostała sceptyczna, idee te nie znalazły też zdeterminowanego promotora w ówczesnej wysokiej przedstawiciel Catherine Ashton. Owocowało to zachowawczym ujęciem konkluzji zlecających – w kontekście postulowanej rewizji ESB, lecz bez wyraźnego do niej odwołania – wysokiemu przedstawicielowi przygotowanie w 2015 r. raportu na temat zmian w środowisku globalnym oraz określenia wyzwań i możliwości stojących przed Unią.

Ta kompromisowa formuła stworzyła jednak perspektywę uruchomienia prac nad fundamentami strategicznymi UE. Szanse na jej skuteczne przeprowadzenie zwiększyły się w wyniku nominacji Federici Mogherini na funkcję wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i bezpieczeństwa. Nowa szefowa dyplomacji unijnej zainicjowała w kontekście wdrażania konkluzji Rady Europejskiej z grudnia 2013 r. debatę, także – zgodnie z zapowie-

⁶ Zob. przykładowo sprawozdanie z 31 października 2013 r. w sprawie wdrażania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (na podstawie sprawozdania rocznego Rady dla Parlamentu Europejskiego na temat wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa), PE 516.824v02-00A7-0360/2013 (14605/1/2012 – C7-0000/2013 – 2013/2105(INI)), pkt. 11–12.

⁷ Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence. Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf (dostęp: 1 grudnia 2014 r.).

⁸ Szerzej o debacie i przygotowaniach do szczytu: M. Terlikowski, M. Madej, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony – Przełom, którego (zgodnie z planem) nie było*, Rocznik Strategiczny 2013/14, s. 85–103.

dzią podczas przesłuchania w Parlamencie Europejskim – w ramach wizyt w państwach członkowskich. Konsultacje te zapoczątkowała przyjazdem do Polski 6 listopada 2014 r. Doceniając wagę wspólnej strategicznej refleksji na temat polityki zagranicznej UE, F. Mogherini nie przedstawiła jak dotąd rozstrzygającej propozycji odnośnie do charakteru dokumentu, który miałby stanowić rezultat końcowy i pozostawiła otwartą kwestię, czy debata doprowadzić ma do opracowania białej księgi bezpieczeństwa europejskiego, czy też do nowelizacji Europejskiej strategii bezpieczeństwa. Wyraźne opowiadanie się wysokiej przedstawiciel za ambitnym podejściem do przygotowania raportu w 2015 r. uwzględniające możliwość dookreślenia strategicznego Unii Europejskiej może dla wielu państw członkowskich stać się kluczowym argumentem za poparciem rewizji ESB.

Dramatyczne zmiany w środowisku bezpieczeństwa Unii wpłynęły na dalszą ewolucję stosunku państw członkowskich do nowelizacji Europejskiej strategii bezpieczeństwa, choć w wielu wypadkach wciąż nie oznacza to pełnego poparcia. Podnoszone przez sceptyków argumenty podczas konsultacji dwu- i wielostronnych oficjalnych i nieformalnych oraz w debacie eksperckiej można ująć w trzech zbiorczych kategoriach zastrzeżeń. Można je hasłowo określić jako płonność, powierzchowność i przedwczesność.

Argument o płonności nowej strategii głosi, że wysiłek włożony w opracowanie dokumentu nie spełni wiązanych z nim oczekiwań. Uważa się, że zbyt duże są różnice interesów między państwami członkowskimi, by kompromisowa wersja tworzyła podstawę adekwatnej odpowiedzi UE na współczesne wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa. Wyrażane są obawy, że osiągnięty „najmniejszy wspólny mianownik” okaże się zdecydowanie poniżej poziomu uzgodnień z 2003 i 2008 r. Dla państw oczekujących strategicznego dookreślenia Unii ze względu na zamiar uwzględnienia jej w własnej strategii bezpieczeństwa, wyniki procesu mogłyby skutkować rozczarowaniem co do wąskiego zakresu misji UE. Z kolei w ocenie państw, dla których priorytetem jest konsolidacja europejskiego przemysłu zbrojeniowego, przygotowanie strategii nie jest konieczne dla osiągnięcia zamierzonych celów. W odniesieniu do Wielkiej Brytanii, zasadniczo krytycznie nastawionej do WPBiO, prace nad strategią wyznaczałaby kolejny front batalii między zwolennikami członkostwa i wystąpienia z Unii. Mało prawdopodobne zdaniem sceptyków jest też, by dokument usatysfakcjonował partnerów zewnętrznych UE, przekładając się na wymierne usprawnienie współpracy.

Zarzut powierzchowności zależy od przyjętej interpretacji harmonogramu dalszych działań. Raport wysokiej przedstawiciel zgodnie z zaleceniem Rady Unii Europejskiej powinien zostać przedłożony do kwietnia 2015 r.⁹, co narzuca stosunkowo szybkie tempo opracowania dokumentu. Czasochłonność analizy w ramach cyklu strategicznego przywoływana jest jako argument, iż nowy dokument zostanie sformułowany bardzo ogólnie, bez przeprowadzenia rzeczywistej europejskiej debaty strategicznej. Rośnie tym samym ryzyko, że nie dojdzie do wyeliminowania słabości obowiązującej strategii¹⁰. Jako właściwa opcja wskazywane jest zatem skupienie się na bieżących priorytetach w sferze działań zewnętrznych, bez potrzeby zmiany fundamentów strategicznych.

U podstaw opinii o przedwczesności przystąpienia do opracowania nowej strategii leży przekonanie, że jakości dokumentów strategicznych nie służy sporządzanie ich w ostrej fazie kryzysu. Tymczasem Unia Europejska jest obecnie konfrontowana z kompleksem kryzysów w różnych wymiarach, stąd rekomendacja, by nie spieszyć się z podjęciem prac nad nową strategią.

Podstawową słabością przytoczonych powyżej argumentów sceptyków co do uruchomienia nowelizacji ESB wydaje się założenie, że zwłaszcza w odniesieniu do Rosji możliwy będzie jednak prędzej czy później powrót do *business as usual*, stąd zapewne niechętny stosunek do sformułowania nowych fundamentów strategicznych. Jednak zmiana wywołana zwrotem strategicznym Rosji ma charakter trwały i mierzenie się przez UE z tym wyzwaniem wymaga uznania wszystkich jego implikacji. Czas na uruchomienie refleksji strategicznej jest optymalny ze względu na początek nowego cyklu instytucjonalnego w UE: podjęcie pracy przez nową Komisję Europejską (1 listopada 2014 r.), a wraz z nią przez nową wysoką przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i bezpieczeństwa, Federicę Mogherini, a także przez nowego stałego przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska (od 1 grudnia 2014 r.). Okrzepla też już utworzona w 2010 r. Europejska Służba Działań Zewnętrznych, zyskując pierwsze doświadczenia w opracowaniu dokumentów strategicznych przy przygotowaniu strategii sektorowych i regionalnych. Może zatem zmierzyć się z kluczowym zadaniem opracowania

⁹ Council conclusions on Common Security and Defence Policy, 18 listopada 2014, pkt 13, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/145824.pdf (dostęp: 1 grudnia 2014 r.).

¹⁰ Ocena zawartości ESB zob. S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji strategii...*, *op.cit.*, s. 31.

nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Planowane są też przeglądy dwóch kluczowych dziedzin polityki unijnej. Zarówno wysoka przedstawiciel, jak i trio prezydencji w Radzie UE zapowiadają rewizję stosunków z Rosją¹¹. Rozpoczęły się także przygotowania do przeglądu Europejskiej polityki sąsiedztwa¹². Przed Unią postawione zostały zatem zadania, które zbieżne są z procesem przygotowania nowej strategii. Argumenty sceptyków ignorują ujemne konsekwencje braku jasności odnośnie do podmiotowości UE w dziedzinie bezpieczeństwa. Utrudnia to uwzględnianie komponentu unijnego w działaniach planowanych w ramach narodowych koncepcji bezpieczeństwa. Przede wszystkim jednak niepewność co do zdolności UE do adekwatnej odpowiedzi zachęca innych aktorów do testowania unijnej jedności.

Reakcja UE na konflikt rosyjsko-ukraiński potwierdziła potrzebę sformułowania minimum strategicznego, które stanowiłoby zaaprobowaną przez wszystkich członków podstawę jej polityki bezpieczeństwa. Tylko w ten sposób Unia jako podmiot zbiorowy może podnieść swoją sprawność decyzyjną i zyskać zdolność szybszej reakcji na kryzysy. Główny ciężar wypracowania zrębów konsensusu przypadłby na etap działań przygotowawczych, prewencyjnych, a nie bezpośredniego zarządzania kryzysowego, realizowanego zazwyczaj pod presją chwili. Proces podejmowania decyzji zawsze będzie w Unii bardziej czasochłonny niż w państwach narodowych, ale uzgodnienie strategicznych podstaw przyniosłoby poprawę w tym zakresie.

Ku nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej

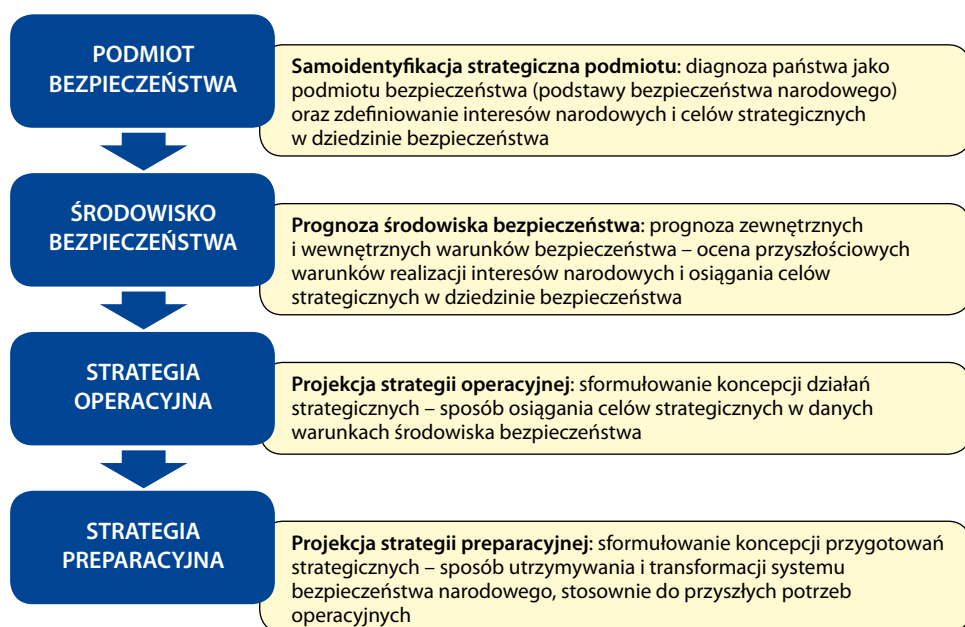
Zlecenie wysokiej przedstawiciel przygotowania raportu na temat zmian w środowisku globalnym oraz szans i wyzwań stojących przed Unią postrzegać należy jako uruchomienie refleksji strategicznej w UE. Mógłby on przybrać kształt strategicznego przeglądu bezpieczeństwa europejskiego. Przegląd taki w formule pogłębionej i kompleksowej debaty strategicznej stanowiłby pierwszy krok ku strategicznemu upodmiotowieniu Unii

¹¹ Zob. 18-miesięczny program Rady, przygotowany przez przyszłe prezydencje: włoską, łotewską i luksemburską, jak również wysoką przedstawiciel, przewodniczącą Rady do Spraw Zagranicznych, Bruksela, 16 czerwca 2014 r., 10948/14, s. 29. Przesłuchanie F. Mogherini w Parlamencie Europejskim 8 października 2014 r.

¹² Mission Letter to Johannes Hahn, s. 4, http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/hahn_en.pdf (dostęp: 1 grudnia 2014 r.).

Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa. Istotą takiego podejścia byłoby uwzględnienie w analizie nie tylko zagrożeń, ale także misji i celów Unii w dziedzinie bezpieczeństwa oraz przedstawienie propozycji nowych działań i podjęcia odpowiednich przygotowań, by tym zagrożeniom skutecznie przeciwdziałać. Zwłaszcza ten ostatni punkt stanowiłby postęp w porównaniu z obowiązującą strategią, która aspekt preparacyjny pomijała. W efekcie praca nad raportem wysokiej przedstawiciel uwzględniałaby cztery elementy klasycznego cyklu strategicznego.

Rysunek 1. Cykl strategiczny analiz i studiów w dziedzinie bezpieczeństwa



Źródło: *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego*, BBN, Warszawa 2013, s. 20.

W efekcie prace nad raportem wysokiej przedstawiciel miałyby doprowadzić do przygotowania swego rodzaju mini białej księgi bezpieczeństwa europejskiego. W pierwszej kolejności raport ten określałby misję UE w dziedzinie bezpieczeństwa. Powinna ona być syntezą tych interesów i celów strategicznych poszczególnych państw, które uznane zostałyby przez wszystkie państwa członkowskie albo za wspólne, albo za niesprzeczne. Te wspólne i niesprzeczne interesy dla wszystkich państw członkowskich złożyłyby się w sumie na misję UE w dziedzinie bezpieczeństwa, gdzie wszyst-

kie państwa deklarowałyby z góry wolę pełnego zaangażowania w realizację interesów wspólnych, a w odniesieniu do interesów niesprzecznych gotowość udzielenia politycznego poparcia dla ich realizacji bez deklarowania z góry włączenia się w bezpośrednie działania. Warto wskazać, że Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN) „przećwiczyło” już analogiczny proces analizy interesów w formie warsztatów strategicznych z państwami Grupy Wyszehradzkiej i państwami bałtyckimi¹³.

Rysunek 2. Kategorie interesów państw członkowskich w dziedzinie bezpieczeństwa



Źródło: opracowanie własne.

Drugi etap unijnego strategicznego przeglądu bezpieczeństwa określałyby warunki realizacji misji UE. Analiza środowiska bezpieczeństwa powinna uwzględniać trzy wymiary: globalny, regionalny (Europa Wschodnia, Bliski Wschód, Afryka Północna), wewnętrzny (UE i jej państwa członkowskie).

¹³ W 2013 r. BBN przeprowadziło cykl warsztatów strategicznych na szczeblu doradców ds. bezpieczeństwa oraz sekretarzy rad bezpieczeństwa Grupy Wyszehradzkiej. Warsztaty strategiczne z państwami bałtyckimi odbyły się w Warszawie 18 lutego 2014 r.

Pozwoliłby on zidentyfikować szanse, wyzwania, zagrożenia oraz ryzyka dla UE w dziedzinie bezpieczeństwa.

Trzeci etap przeglądu stanowiłoby opracowanie różnych opcji koncepcji wspólnych działań zmierzających do realizacji misji UE (strategia operacyjna). Dopełnieniem całości jako czwarty etap stanowiłaby strategia preparacyjna tj. propozycja różnych opcji koncepcji wspólnych przygotowań. Co ważne, analizy w tych etapach powinny dotyczyć zarówno militarnych, jak i pozamilitarnych (ochronnych, społecznych i gospodarczych) aspektów bezpieczeństwa.

Taką koncepcję ukierunkowania prac nad raportem wysokiej przedstawiciel Biuro Bezpieczeństwa Narodowego poddało pod dyskusję w ramach zorganizowanej po raz pierwszy z polskiej inicjatywy konferencji przedstawicieli wysokiego szczebla odpowiedzialnych za sprawy bezpieczeństwa narodowego państw członkowskich UE, która odbyła się 20 listopada 2014 r. w Warszawie¹⁴. Przebieg dyskusji w trakcie konferencji pozwala na umiarkowaną nadzieję, że zaproponowane podejście zostanie wykorzystane w pracach nad raportem wysokiej przedstawiciel.

Znaczenie nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej dla Polski

W zatwierdzonej 5 listopada 2014 r. przez prezydenta RP Strategii bezpieczeństwa narodowego RP Unia Europejska uznana została za jeden z trzech kluczowych, obok NATO (i partnerstwa z USA), zewnętrznych filarów wspierających bezpieczeństwo Polski¹⁵. Warunkiem pełnego wykorzystania potencjału UE jest jednak ewolucja Unii w kierunku istotnego strategicznego podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa.

Postulaty umocnienia podmiotowości UE w dziedzinie bezpieczeństwa zgłaszane były przez prezydenta RP od dłuższego czasu. Po raz pierwszy zdecydowanie o to zaapelował w trakcie konferencji bezpieczeństwa w Monachium w lutym 2012 r.¹⁶. Wzmocnienie WPBiO wymaga postępu

¹⁴ Zob. komunikat prasowy, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6134,Rosna-szanse-na-europejski-przegląd-bezpieczeństwa-i-nowa-strategie.html> oraz konferencję prasową Szefa BBN po spotkaniu, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6137,Konferencja-szefa-BBN-po-spotkaniu-doradców-ds-bezpieczeństwa-narodowego-z-panst.html> (dostęp: 1 grudnia 2014 r.).

¹⁵ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego*, BBN, Warszawa 2014, s. 9 i 14.

¹⁶ Wystąpienie Prezydenta RP w Monachium, 4 lutego 2012 r., zob. przypis 5.

procesów integracyjnych, intensyfikacji współdziałania z NATO, gotowości budowy zdolności obronnych oraz aktywnego zaangażowania operacyjnego UE w jej sąsiedztwie. Wymaga też przemyślenia roli i miejsca instrumentów pozamilitarnych UE w strategii bezpieczeństwa.

Polski sposób myślenia o roli UE w dziedzinie bezpieczeństwa wyraził minister spraw zagranicznych Grzegorz Schetyna w swoim pierwszym sejmowym wystąpieniu po objęciu funkcji: „Rosnąca liczba wyzwań, wyłamujących się z tradycyjnych ram polityki bezpieczeństwa, każe nam na nowo spojrzeć na rolę Unii Europejskiej w tej dziedzinie. Kryzysy w Libii, Syrii, Iraku, a przede wszystkim na Ukrainie powinny stać się okazją do dyskusji nad ambitną europejską strategią bezpieczeństwa. We własnym, dobrze pojętym interesie, w interesie państw członkowskich, w tym Polski¹⁷.”

Oceniając z dłuższej perspektywy rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony należy uznać, że potrzebuje ona realnego strategicznego drogowskazu. Unia Europejska doświadczyła już gorzkich lekcji, że odwlekanie podjęcia wyzwania uzgodnienia fundamentalnych kwestii przynosi w dłuższej perspektywie poważne problemy. W tym kontekście planowany na czerwiec 2015 r. szczyt Rady Europejskiej (bazując na wnioskach zawartych w raporcie wysokiej przedstawiciel) powinien w jednej ze swych konkluzji postawić zadania opracowania nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

¹⁷ Informacja Rady Ministrów o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w latach 2014–2015, 6 listopada 2014 r., Sprawozdanie Stenograficzne z 79. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 6 listopada 2014 r., s. 166 i n.