

## Strategia globalna UE: szanse i dalsze wyzwania wdrożeniowe

Rada Europejska na posiedzeniu 28 czerwca 2016 r. przyjęła informację Wysokiej Przedstawiciel F. Mogherini o nowej strategii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE zatytułowanej Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe i zaleciła Wysokiej Przedstawiciel, Komisji i Radzie uwzględnianie jej w swoich pracach.

### Układ ogólny

Globalna Strategia WPZiB UE prezentuje w czterech rozdziałach misję UE w sferze bezpieczeństwa, zasady działań zewnętrznych, priorytety tych działań oraz sposoby zapewnienia ich realizacji. Układ strategii jest logiczny: od interesów, przez zasady i priorytety działania dla ich osiągnięcia (strategia operacyjna) do środków do tego niezbędnych (strategia preparacyjna). Pewną słabością jest jednak brak dogłębnej oceny i prognozy środowiska (warunków) bezpieczeństwa UE w nadchodzących latach. W obecnej wersji problematyka ta jest jedynie

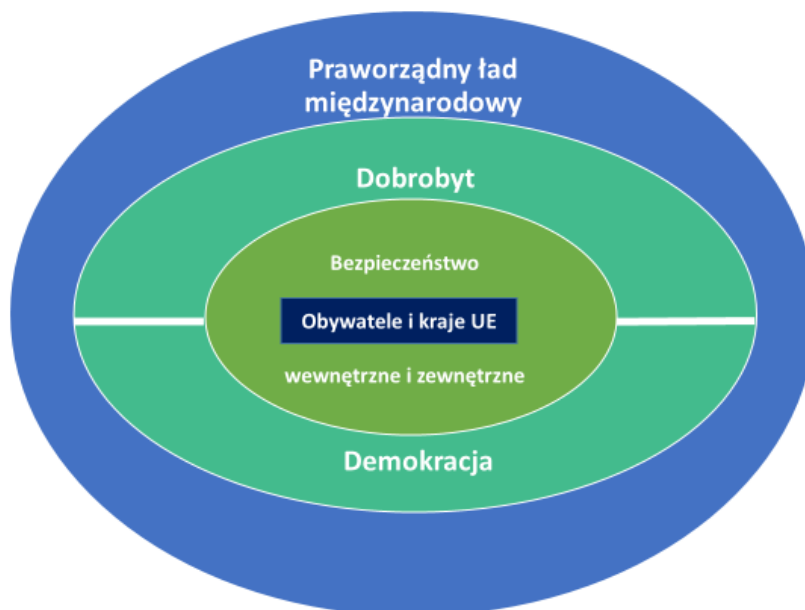
marginalnie wspomniana w półstronicowym deklaracyjnym wprowadzeniu do całego dokumentu. Sygnalizuje się tu najważniejsze zagrożenia, wyzwania i ryzyka, jak kryzys egzystencjalny wewnątrz i na zewnątrz UE, kwestionowanie projektu europejskiego, naruszenie ładu bezpieczeństwa europejskiego na wschodzie, terroryzm i przemoc na południu i w samej Europie, napięcia między wzrostem gospodarczym a demografią w Afryce, napięcia bezpieczeństwa w Azji czy zmiany klimatyczne. Wskazuje się także na szanse globalnego wzrostu, mobilności, postępu technologicznego. Jednakże ograniczenie się jedynie do takiego hasłowego wyliczenia zagrożeń, wyzwań i szans to za mało dla określenia realistycznej strategii operacyjnej i preparacyjnej w dziedzinie bezpieczeństwa. Należałoby zatem w kolejnych pracach strategicznych (np. w ramach corocznych przeglądów rekomendowanych przez strategię) zastanowić się nad dodaniem punktu dotyczącego oceny i prognozy środowiska bezpieczeństwa europejskiego.

”  
*Ostatnia dekada funkcjonowania UE na polu bezpieczeństwa była twardym sprawdzianem przyjętego w Europie podejścia do spraw bezpieczeństwa. Podejście to, reprezentowane w szczególności w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r., było zdominowane przez koncepcję liberalną, a w niej wiarą, że wartości są rzeczą najważniejszą i wokół nich można zbudować wspólnotowe działanie także w dziedzinie bezpieczeństwa.*  
“

## Strategiczna misja UE w dziedzinie bezpieczeństwa

Punktem wyjścia każdej strategii jest określenie własnych celów, co w przypadku strategii bezpieczeństwa oznacza zidentyfikowanie i zdefiniowanie interesów narodowych (jeśli mamy do czynienia z państwem) lub określenie misji (w przypadku organizacji międzynarodowej). Co prawda strategia UE nie używa pojęcia „misji”, ale w istocie ją właśnie określa w pierwszym kroku, odwołując się do wyznawanych przez jej członków wspólnych wartości i interesów. W definiowaniu misji UE w dziedzinie bezpieczeństwa strategia stara się pogodzić dwa podejścia: realizmu i liberalizmu, których wyrazem są interesy i wartości. Strategia stwierdza zatem, że: „Nasze interesy i wartości idą ręka w rękę. Mamy interes w promowaniu naszych wartości w świecie. Jednocześnie nasze fundamentalne wartości są wmontowane w nasze interesy. Pokój i bezpieczeństwo, dobrobyt, demokracja i oparty na poszanowaniu zasad ład światowy są żywotnymi interesami determinującymi nasze zewnętrzne działania.”

Ostatnia dekada funkcjonowania UE na polu bezpieczeństwa była twardym sprawdzianem przyjętego w Europie podejścia do spraw bezpieczeństwa. Podejście to, reprezentowane w szczególności w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r., było zdominowane przez koncepcję liberalną, a w niej wiarą, że wartości są rzeczą najważniejszą i wokół nich można zbudować wspólnotowe działanie także w dziedzinie bezpieczeństwa. Praktyka różnych kryzysów i konfliktów pokazała, że państwa w obliczu poważnego zagrożenia jednak postępują raczej zgodnie z interesami narodowymi. Obecna ujęcie europejskiej strategii jest więc uwzględnieniem lekcji ostatnich lat. Przy takim podejściu strategiczna misja UE w sferze bezpieczeństwa wyraża się w zapewnianiu swoim obywatelom i państwom warunków do realizacji ich podstawowych interesów uwzględniających także najważniejsze wspólne wartości. Można je najogólniej ująć jako kolejne „otuliny” obywateli i krajów UE: rozpoczynając od bezpośrednio żywotnych interesów, jakimi są pokój i bezpieczeństwo, poprzez dobrobyt i demokrację, aż do otaczającego UE praworządnego ładu międzynarodowego – szkic 1.



1. Struktura strategicznej misji UE wg strategii z 2016 r.

Strategia podkreśla, że UE będzie promowała pokój i gwarantowała bezpieczeństwo obywateli i terytoriów państw Wspólnoty. Oznacza to konieczność dysponowania przez Europejczyków, przy współpracy z partnerami, zdolnościami do własnej obrony oraz wywiązywania się ze zobowiązań do wzajemnego wsparcia i solidarności przyjętych w traktatach. Poszerzanie dobrobytu obywateli oznacza promowanie wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, jakości życia oraz bezpiecznego i zdrowego środowiska. W warunkach rewolucji cyfrowej podkreśla się szczególną zależność dobrobytu od swobodnego przepływu informacji i globalnego łańcucha wartości umożliwianych przez wolny i bezpieczny Internet. Strategia deklaruje, że UE będzie wspierać przestrzeganie i promowanie praw człowieka, podstawowych wolności oraz rządów prawa. Obejmują one sprawiedliwość, solidarność, równość, niedyskryminację, pluralizm i szacunek dla różnorodności. Strategia podkreśla, że UE będzie promować praworządny ład globalny z multilateralizmem jako jego kluczową zasadą i ONZ jako jego rdzeniem.

Mimo zamysłu, by w definiowaniu misji UE w sprawach bezpieczeństwa połączyć podejście szkół realizmu i liberalizmu w treściach przedstawionych wyżej interesów-wartości (bezpieczeństwo, dobrobyt, demokracja, ład międzynarodowy) przeważają jednak elementy i argumenty podejścia liberalnego (idealistycznego), tzn. odwoływania się do szlachetnych, uniwersalnych wartości. W sensie merytorycznym w tym punkcie jest to strategia podobna do tej z 2003 roku. Dlatego być może warto byłoby przedyskutować ewentualne wzbogacenie opisu misji UE o kwestie widziane przez pryzmat interesów narodowych państw członkowskich. Chodzi tu o znalezienie tzw. wspólnego mianownika tych interesów, wokół którego UE mogłaby organizować swoje działania na polu

bezpieczeństwa. Należałoby zastosować procedurę porównania interesów narodowych państw członkowskich z punktu widzenia kryterium ich akceptowalności przez pozostałe państwa UE. Na wspólny mianownik strategiczny składałyby się dwa pakiety takich interesów: wspólne i niesprzeczne. Natomiast interesy jakiegokolwiek kraju sprzeczne z interesem narodowym jakiegokolwiek innego kraju UE musiałyby zostać pominięte z wszelkich rozważań o wspólnych działaniach.

## Zasady działań zewnętrznych UE

Co do zasad działania także tutaj strategia poszukuje złotego środka, co znajduje swoje odzwierciedlenie w tzw. pryncypialnym pragmatyzmie, jakim UE powinna kierować się w stosunkach zewnętrznych. Oznacza to uwzględnianie jasnych reguł, opartych zarówno na realistycznych ocenach środowiska, jak i idealistycznych aspiracjach kształtowania lepszego świata. UE powinna zmierzać drogą między izolacjonizmem a interwencjonizmem, z manifestowaniem odpowiedzialności wobec innych podmiotów. Wskazuje się cztery zasady działania UE w stosunkach zewnętrznych: jedność, zaangażowanie (aktywność), odpowiedzialność i partnerstwo – szkic 2.



### 2. Zasady działania UE

Strategia podkreśla, że wykuwanie jedności nigdy nie było tak egzystencjalnie ważne i pilne jak dziś. Nie ma konfliktu między interesami narodowymi i europejskimi. Podzielane w Europie interesy można realizować tylko działając razem. Co do zaangażowania zaznacza, że w połączonym świecie UE musi wychodzić naprzeciw innym, uczestniczyć w globalnym

rynku i kształtowaniu jego zasad. W takich warunkach rośnie też skala odpowiedzialności. Nie ma uniwersalnej recepty na rozwiązywanie kryzysów, ale UE powinna szybko zapobiegać konfliktom, być zdolna i gotowa reagować na kryzysy oraz ułatwiać lokalne porozumienia. UE będzie zabiegać też o współodpowiedzialność w ramach partnerstwa z państwami, regionalnymi podmiotami i organizacjami międzynarodowymi. Będzie także pogłębiać partnerstwa ze społecznościami i prywatnym sektorem jako kluczowymi aktorami w sieciowo funkcjonującym świecie. Nie ulega wątpliwości, że spośród powyższych zasad kluczową jest ta mówiąca o jedności działania. Idea solidarności strategicznej, aby była realna, musi być jednak oparta na respektowaniu interesów narodowych.

### Priorytety działań zewnętrznych UE

Strategia określa pięć priorytetów UE: bezpieczeństwo, żywotność (odporność) państw i społeczeństw na flankach wschodniej i południowej, zintegrowane podejście do konfliktów i kryzysów, kooperatywne łądy regionalne, zarządzanie globalne dla XXI wieku.

Europa musi wziąć większą odpowiedzialność za swoje bezpieczeństwo i obronę. Większy wkład do europejskiego bezpieczeństwa wyrażać się powinien w pięciu rodzajach działań: bezpieczeństwo i obrona, antyterroryzm, cyberbezpieczeństwo, bezpieczeństwo energetyczne oraz komunikacja strategiczna (bezpieczeństwo informacyjne). W kwestii obrony kolektywnej to dla większości krajów główną instytucją pozostaje NATO. Jednocześnie UE musi pogłębiać swoją współpracę z NATO, z zachowaniem autonomii decyzyjnej obu organizacji. Co do pozostałych dziedzin to wszystkie pozostają istotne: w krótszej perspektywie najpilniejsze są działania antyterrorystyczne, w dłuższej cyberbezpieczeństwo. W zakresie bezpieczeństwa energetycznego UE mogłaby być bardzo skutecznym podmiotem strategicznym, ale w praktyce wciąż jeszcze takiej roli nie odgrywa. Przykładem jest podejście do rozbudowy Nord Stream i wynikających z tego ryzyk dla wschodnich krajów UE. W kwestii bezpieczeństwa informacyjnego UE i cały Zachód przegrywają konfrontację z Rosją w ramach nowej, hybrydowej zimnej wojny. Rosja ma dobrze opracowaną doktrynę bezpieczeństwa informacyjnego i sprawnie realizuje ją w praktyce. UE jest dopiero na początku budowania systemu bezpieczeństwa informacyjnego.

W interesie UE jest inwestowanie w żywotność (odporność), tj. trwałą stabilność państw i społeczeństw na wschodzie, aż do Azji Centralnej, i na południu, do Środkowej Afryki – rozumianą jako zdolność państw i społeczeństw do reformowania się, w tym pokonywania i odtwarzania się po kryzysach. Ważnymi czynnikami zwiększania żywotności strategicznej otoczenia UE są unijne polityki rozszerzania, sąsiedztwa i migracyjna. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że żywotność strategiczna (odporność) staje się dziś jedną ze szczególnie ważnych kategorii w dziedzinie bezpieczeństwa. Wskazuje na to również Sojusz Północnoatlantycki w specjalnej deklaracji przyjętej na ostatnim szczycie w Warszawie.

Strategia akcentuje konieczność zintegrowanego, kompleksowego podejścia (comprehensive approach) do konfliktów i kryzysów poprzez wykorzystywanie wszystkich dostępnych instrumentów dla zapobiegania, opanowywania i rozstrzygania konfliktów (szkic 3.).



Szkic 3. Comprehensive approach UE

Chodzi tu zwłaszcza o wielofazowe podejście, czyli aktywność we wszystkich etapach cyklu konfliktowego. UE będzie inwestować w zapobieganie, rozstrzyganie i stabilizowanie, unikając przedwczesnego wyłączenia się z operacji, gdy wybuchnie gdzieś nowy kryzys. Adekwatnie do natury współczesnych konfliktów UE musi kierować się w swej praktyce strategicznej także wieloszczeblowym podejściem do nich, tj. gotowością do aktywności na poziomie lokalnym, narodowym, regionalnym i globalnym. Wreszcie UE będzie uwzględniać również wielostronne podejście do rozwiązywania konfliktów, we współpracy z wszystkimi jego aktorami.

UE będzie wspierać budowę regionalnych systemów ładu międzynarodowego (orders), także w obszarach najbardziej zdeorganizowanych i sfragmentaryzowanych. Bliżej zajmuje się europejskim systemem (ładem) bezpieczeństwa, obszarem Morza Śródziemnego, Bliskiego Wschodu i Afryki, Atlantyku, Azji i Arktyki. Podkreśla się, że kluczowymi elementami europejskiego ładu bezpieczeństwa są suwerenność, niezależność i integralność terytorialna państw, nienaruszalność granic oraz pokojowe rozwiązywanie sporów. Pokój i stabilność nie są jednak dane raz na zawsze. Naruszenie prawa

międzynarodowego przez Rosję i destabilizacja Ukrainy rzucają wyzwanie bezpieczeństwu europejskiemu. Konsekwentne i jednolite podejście musi pozostać kamieniem węgielnym polityki UE wobec Rosji. Istotne zmiany w relacjach między UE i Rosją zależą od pełnego respektowania prawa międzynarodowego i zasad konstytuujących europejski system bezpieczeństwa. UE deklaruje w strategii, że nie uznaje aneksji Krymu, ani też nie zaakceptuje destabilizacji wschodniej Ukrainy. Jednocześnie uznaje się, że UE i Rosja wzajemnie od siebie zależą, więc zakłada się rozmowy w razie nieporozumień i współpracę tam, gdzie interesy są zbieżne. Region Morza Śródziemnego, Bliskiego Wschodu i Afryki ma kluczowe znaczenie w kontekście zagrożeń terrorystycznych, wyzwań demograficznych, migracyjnych i zmian klimatycznych, a także wykorzystania szans wzajemnego rozwoju. UE będzie inwestować w przyszłe silne związki transatlantyckie, w tym w partnerstwo z NATO, zwłaszcza poprzez skoordynowany rozwój zdolności obronnych, równoległe i zsynchronizowane ćwiczenia, wzajemnie wzmacniające się działania na rzecz budowania zdolności przez partnerów spoza NATO i UE, przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym i cyberzagrożeniom, promowanie bezpieczeństwa na morzu.

UE jest zainteresowana skutecznym systemem zarządzania globalnego w XXI w. opartym na prawie międzynarodowym. Przekłada się to na aspirację raczej do transformowania niż zwykłego podtrzymywania istniejącego systemu. UE dążyć będzie do reformowania ONZ, włącznie z Radą Bezpieczeństwa, oraz inwestowania w oengetowskie misje pokojowe, mediacje, pomoc humanitarną, poszerzania, uniwersalizację, pełne przestrzeganie wielostronnych traktatów i porozumień rozbrojeniowych o nieproliferaacji oraz kontroli zbrojeń.

### Realizacja strategii

Dla osiągnięcia wyznaczonych celów konieczne jest działanie na rzecz UE wiarygodnej, reagującej i jednolitej (zintegrowanej). Te wymagania można uznać za pożądane cechy systemu bezpieczeństwa, w tym obronności, UE. Podkreśla się, że UE musi działać na rzecz zwiększenia swej wiarygodności w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Państwa członkowskie muszą zapewnić wystarczający poziom wydatków obronnych, efektywniej wykorzystywać zasoby i spełnić wspólne zobowiązanie przeznaczania 20 proc. budżetów obronnych na zakupy wyposażenia oraz badania i rozwój technologii. Należy rozwijać zdolności obronne z uwzględnieniem maksymalnej interoperacyjności i zdolności do działań połączonych oraz tak, aby były one dostępne jak tylko możliwe do wsparcia EU, NATO, ONZ i w ramach innych zadań wielonarodowych. Dla zwiększenia możliwości szybkiego reagowania potrzebne są zmiany w dyplomacji, CSDP, rozwoju, jak również inwestowania w informację i wiedzę. Strategia zapowiada coraz większą połączoność/zespolenie (joined-up) działań zewnętrznych. Musi to także oznaczać lepsze łączenie zewnętrznej i wewnętrznej polityki bezpieczeństwa oraz między sprawami bezpieczeństwa i rozwoju, a także między działaniami krótkoterminowymi (reagowanie kryzysowe) a długoterminowymi (działania zapobiegawcze, ochrona praw człowieka itp.). Na koniec

wskazuje się na konieczność dobrego wdrożenia ustanowionej wizji. Oznacza to przeglądy nowelizacyjne istniejących strategii sektorowych oraz przygotowanie nowych strategii w ujęciu tematycznym i geograficznym zgodnych z priorytetami strategii globalnej. Zakłada się też, że sama Strategia Globalna będzie poddawana periodycznym przeglądom w konsultacji z Radą, Komisją i Parlamentem Europejskim, a jej implementacja oceniana w corocznych cyklach. W zależności od potrzeby uruchomiony może być nowy proces refleksji strategicznej.

## Wnioski

1. Rada Europejska na posiedzeniu 28 czerwca 2016 r. przyjęła informację Wysokiej Przedstawiciel F. Mogherini o nowej strategii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Globalna Strategia WPZiB UE prezentuje w czterech rozdziałach misję UE w sferze bezpieczeństwa, zasady działań zewnętrznych, priorytety tych działań oraz sposoby zapewnienia ich realizacji.
2. Strategia ogranicza się jedynie wyliczenia zagrożeń, wyzwań i szans, co jest niewystarczające dla określenia realistycznej strategii operacyjnej i preparacyjnej w dziedzinie bezpieczeństwa. Należałoby zatem w kolejnych pracach strategicznych (np. w ramach corocznych przeglądów rekomendowanych przez strategię) zastanowić się nad dodaniem punktu dotyczącego oceny i prognozy środowiska bezpieczeństwa europejskiego.
3. Mimo zamysłu, by w definiowaniu misji UE w sprawach bezpieczeństwa połączyć podejście szkół realizmu i liberalizmu w treściach interesów-wartości (bezpieczeństwo, dobrobyt, demokracja, ład międzynarodowy) przeważają jednak elementy i argumenty podejścia liberalnego (idealistycznego).
4. Strategia określa pięć priorytetów UE: bezpieczeństwo, żywotność (odporność) państw i społeczeństw na flankach wschodniej i południowej, zintegrowane podejście do konfliktów i kryzysów, kooperatywne łądy regionalne, zarządzanie globalne dla XXI wieku.

**Autor:** *Prof. dr hab. Stanisław Koziej, Senior Fellow w Programie Pokój i Stabilizacja Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego*



**Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego** jest niezależnym think tankiem specjalizującym się w polityce zagranicznej i bezpieczeństwie międzynarodowym. Głównym obszarem aktywności Fundacji Pułaskiego jest dostarczanie analiz opisujących i wyjaśniających wydarzenia międzynarodowe, identyfikujących trendy w środowisku międzynarodowym oraz zawierających implementowalne rekomendacje i rozwiązania dla decydentów rządowych i sektora prywatnego.

Fundacja w swoich badaniach koncentruje się głównie na dwóch obszarach geograficznych: transatlantyckim oraz Rosji i przestrzeni postsowieckiej. Przedmiotem zainteresowania Fundacji są przede wszystkim bezpieczeństwo, zarówno w rozumieniu tradycyjnym jak i w jego pozamilitarnych wymiarach, a także przemiany polityczne oraz procesy ekonomiczne i społeczne mogące mieć konsekwencje dla Polski i Unii Europejskiej.

Fundacja Pułaskiego skupia ponad 40 ekspertów i jest wydawcą analiz w formatach: „Stanowiska Pułaskiego”, „Komentarza Międzynarodowego Pułaskiego” oraz „Raportu Pułaskiego”. Fundacja wydaje też „Informator Pułaskiego”, będący zestawieniem nadchodzących konferencji i spotkań eksperckich dotyczących polityki międzynarodowej. Ekspertki Fundacji regularnie współpracują z mediami.

Fundacja przyznaje nagrodę "Rycerz Wolności" dla wybitnych postaci, które przyczyniają się do promocji wartości przyświecających generałowi Kazimierzowi Pułaskiemu tj. wolności, sprawiedliwości oraz demokracji. Do dziś nagrodą uhonorowani zostali m.in.: profesor Władysław Bartoszewski, profesor Norman Davies, Aleksander Milinkiewicz, prezydent Lech Wałęsa, prezydent Aleksander Kwaśniewski, prezydent Valdas Adamkus, Javier Solana, Bernard Kouchner i Richard Lugar.

Fundacja Pułaskiego posiada status organizacji partnerskiej Rady Europy.

[www.pulaski.pl](http://www.pulaski.pl)