

Warszawa, 11.05.2017 r.

Stanisław Koziej

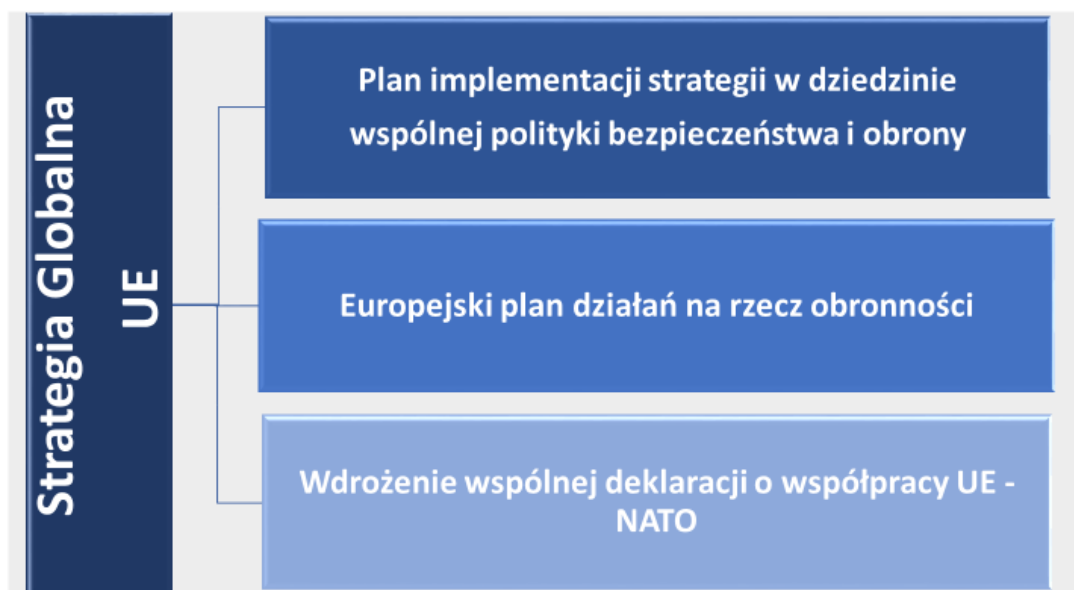
REALIZACJA STRATEGII GLOBALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ W WARUNKACH BREXITU

(Referat na konferencji w Uczelni Łazarskiego, 11.05.2017r.)

Brexit stawia przed Unią Europejską wiele wyzwań, wśród których sprawy bezpieczeństwa zajmują szczególne miejsce. Wielka Brytania odciskała bowiem w sposób znaczący swoje piętno na kształcie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Była szczególnym „strażnikiem” zwłaszcza w kwestii rozwijania jakichkolwiek wspólnotowych inicjatyw w zakresie obronności pod hasłem „nie dublować NATO”. Jej wpływ na inicjatywy innych państw był taki, który można określić znanym powiedzeniem o psu ogrodnika: „sam nie zje tych jabłek, ale innemu też nie da”.

Pamiętam z własnej praktyki, jako szefa BBN, rozmowy z moimi partnerami brytyjskimi, gdy inicjowałem, namawiałem, propagowałem myśl o przygotowaniu nowej strategii bezpieczeństwa europejskiego w miejsce przestarzałej już strategii z 2003 roku. Ile trzeba było się natłumaczyć i przekonywać, by nie blokowali prac nad strategią, bo przecież i tak w niej nie będzie mógł się znaleźć żaden zapis ponad wspólnie uzgodnione minimum, w tym właśnie minimum wyznaczane przez stanowisko Wielkiej Brytanii. Ale uznawali, że sam proces myślenia o strategii bezpieczeństwa UE jest jakimś ryzykiem. Nową strategię udało się szczęśliwie przyjąć w bardzo ostrożny, miękki sposób w niemałym stopniu chyba dlatego, że Wielka Brytania zaambarasowana była właśnie Brexitem i jej przedstawiciele byli mniej czujni i mniej zdeterminowani w pilnowaniu procesu prac nad strategią.

Teraz rozpoczął się proces wdrażania koncepcji strategicznej. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w przyjmowanych w ostatnich miesiącach dokumentach wdrożeniowych na trzech polach: politycznym, ekonomicznym i strategicznym. Pole polityczne to implementacja Strategii w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony koordynowana przez Wysoką Przedstawiciel ds. WPBiO; pole ekonomiczne – to europejski plan działań na rzecz obronności realizowany przez Komisję Europejską i trzecie pole, strategiczne – to realizacja przez wszystkie podmioty UE porozumienia o współpracy z NATO.



Szkic 1. Strategia i 3 pola jej wdrażania

Zanim powiem nieco więcej o tych trzech obszarach rozwijania europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, krótko spojrzmy na główne elementy Strategii Globalnej UE.

GLÓWNE TREŚCI STRATEGII GLOBALNEJ UE

Strategia prezentuje w czterech rozdziałach misję UE w sferze bezpieczeństwa, zasady działań zewnętrznych UE, 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).

Uwagę, jaką warto w tym kontekście podnieść, to bardzo pobieżna tylko ocena i prognoza środowiska (warunków) bezpieczeństwa UE w nadchodzących latach. W półstronicowym deklaracyjnym wprowadzeniu do całego dokumentu sygnalizuje się jedynie najważniejsze zagrożenia, wyzwania i ryzyka, jak kryzys egzystencjalny wewnątrz i na zewnątrz UE, zagrożenia dla 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 zdecydowanie za mało dla określenia realistycznej strategii operacyjnej i preparacyjnej w dziedzinie bezpieczeństwa.

Misja. Punktem wyjścia każdej strategii jest określenie własnych celów, co w przypadku strategii bezpieczeństwa oznacza zidentyfikowanie i zdefiniowanie interesów narodowych (jeśli mamy do czynienia ze strategią bezpieczeństwa państwa) lub określenie **misji** (jeśli mówimy o strategii organizacji międzynarodowej)¹. Dobrze, że strategia UE od tego właśnie rozpoczyna. Co prawda nie używa pojęcia „misji”, ale w istocie ją właśnie określa w pierwszym kroku, odwołując się do wyznawanych przez jej członków wspólnych wartości i interesów. To nowoczesne i logiczne podejście, jako, że wszystkie inne elementy strategii muszą być temu właśnie podporządkowane: interesom lub misji².

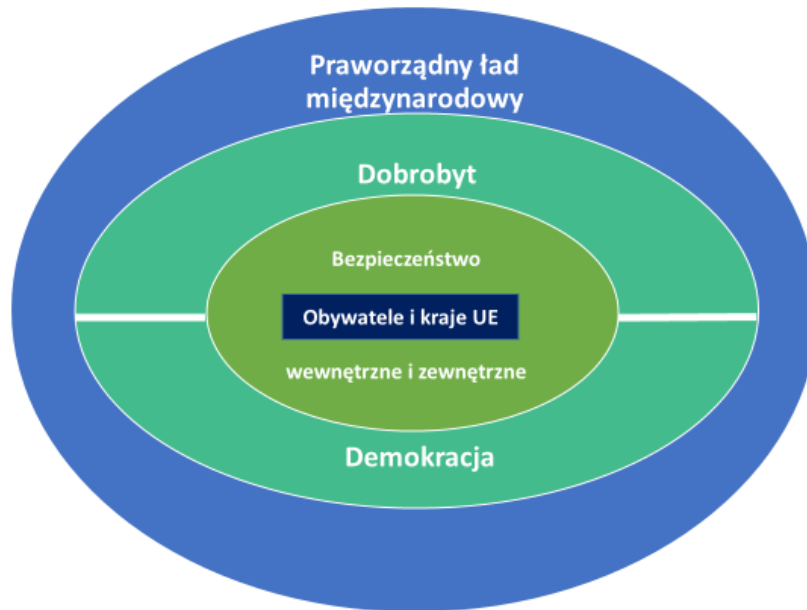
W definiowaniu misji UE w dziedzinie bezpieczeństwa strategia stara się pogodzić dwa podejścia: **realizmu i liberalizmu**, których wyrazem są interesy i wartości. Strategia stwierdza wprost: *„Nasze interesy i wartości idą ręką w rękę. Mamy interes w promowaniu naszych wartości w świecie. Jednocześnie 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.”*³

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 (przetrwanie – być!), poprzez dobrobyt i demokrację (jakość trwania, jak być?), aż do otaczającego UE praworządnego ładu międzynarodowego – szkic 2.

¹ Zob. np. hasło „interesy podmiotu bezpieczeństwa” w (MINI)SŁOWNIK BBN; <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html>

² Spotykane czasami rozpoczynanie cyklu strategicznego od oceny warunków bezpieczeństwa jest raczej podejściem operacyjnym (wykonawczym – realizacyjnym w stosunku do nadanych z zewnątrz celów, zadań), a nie strategicznym (konceptyjnym).

³ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy, June 2016, s.13; <http://europa.eu/globalstrategy/en/file/441/download?token=KVSh5tDI>



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

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 się kierować w stosunkach zewnętrznych. Oznacza to kierowanie się jasnymi regułami, opartymi zarówno na realistycznych ocenach środowiska, jak i idealistycznych aspiracjach kształtowania lepszego świata. UE powinna zmierzać drogą między izolacjonizmem a prymitywnym interwencjonizmem, z manifestowaniem odpowiedzialności wobec innych i wrażliwości na sytuacje nadzwyczajne. Wskazuje się cztery zasady działania UE w stosunkach zewnętrznych: jedność, zaangażowanie (aktywność), odpowiedzialność i partnerstwo – szkic 4.



3. Zasady działania UE

Priorytety działań zewnętrznych UE. Strategia określa pięć priorytetów UE: bezpieczeństwo, odporność państwowa i społeczna na wyzwania na flankach wschodniej i południowej, zintegrowane podejście do konfliktów i kryzysów, kooperatywne łądy regionalne, zarządzanie globalne dla 21 wieku.



Szkic 4. Priorytety działań zewnętrznych UE

W zakresie *bezpieczeństwa* dobrze określono podstawowe obszary (kierunki) działań: bezpieczeństwo i obrona – które w dużym stopniu realizowane muszą być we współdziałaniu z NATO oraz - antyterroryzm, cyberbezpieczeństwo, bezpieczeństwo energetyczne oraz komunikacja strategiczna (bezpieczeństwo informacyjne), w których akurat UE może być ważnym podmiotem kolektywnego działania państw europejskich.

Interesujące i oryginalne jest zintegrowane podejście do konfliktów i kryzysów. Zakłada się, że z uwagi na współczesny charakter konfliktów i kryzysów w otoczeniu UE ważne i konieczne jest wdrożenie *wielowymiarowego podejścia* poprzez wykorzystywanie wszystkich dostępnych instrumentów dla zapobiegania, opanowywania i rozstrzygania konfliktów. Zakres **comprehensive approach** musi być w przyszłości poszerzany (szkic 5.).



Szkic 5. Zintegrowane podejście UE

Realizacja. Dla osiągnięcia wyznaczonych celów Unia Europejska musi być podmiotem (systemem) bezpieczeństwa charakteryzującym się trzema w swoim działaniu trzema cechami: wiarygodnością, aktywnością (reaktywnością) i spójnością (jednolitością). Te wymagania można uznać za pożądane cechy systemu bezpieczeństwa, w tym obronności, UE.

Triada warunków strategicznej skuteczności UE



Szkic 6. UE jako system bezpieczeństwa: triada warunków skuteczności strategicznej

I na koniec podkreśla się konieczność dobrego **wdrożenia** ustanowionej wizji silniejszej UE zgodnej z jej ambicjami. Oznacza to przeglądy nowelizacyjne istniejących strategii sektorowych oraz przygotowanie nowych strategii w ujęciu tematycznym i geograficznym zgodnych z priorytetami strategii globalnej.

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.

WDRAŻANIE STRATEGII GLOBALNEJ UE

Po przyjęciu nowej strategii zauważyć można ożywienie w UE w sprawach dotyczących Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony zarówno ze strony Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej, jak też Parlamentu Europejskiego.⁴ Praktycznie wyraziło się to w pracach nad trzema

⁴ Zob. np. *Implementation of the Common Security and Defence Policy European Parliament resolution of 23 November 2016 on the implementation of the Common Security and Defence Policy (based on the Annual Report from the Council to the European Parliament on the Common Foreign and Security Policy) (2016/2067(INI))* <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0440+0+DOC+PDF+V0//EN>

podstawowymi dokumentami: Plan implementacji strategii w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, Europejski plan działań na rzecz obronności oraz wdrażanie wspólnej deklaracji o współpracy UE-NATO

Plan implementacji strategii w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności. Najważniejszym dokumentem wdrożeniowym wobec strategii jest *Plan implementacji w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności*⁵. W jego ramach ustanowiono nowy **poziom ambicji UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności** w odniesieniu do trzech podstawowych zadań: a) reagowanie na zewnętrzne konflikty i kryzysy, b) budowanie zdolności partnerów, c) ochrona UE i jej obywateli. Zadania te zakłada się realizować w ścisłej współpracy z partnerami, zwłaszcza ONZ i NATO, z respektowaniem autonomii unijnego procesu decyzyjnego.

ZADANIA STRATEGICZNE UE



Szkic 7. Zadania strategiczne UE (ambicje strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa)

Reagowanie na zewnętrzne zagrożenia i kryzysy obejmuje pełne spektrum zadań Wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w zakresie cywilnego i militarnego reagowania kryzysowego. Celem jest poszerzenie zdolności reagowania w ramach WPBiO we wszystkich fazach cyklu konfliktowego, włącznie z prewencją, aby promować pokój i bezpieczeństwo

⁵ *Implementation Plan on Security and Defence*, Council of the European Union, Brussels, 14 November 2016; http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/pdf/Implementation-plan-on-security-and-defence_pdf/ oraz *European Defence Action Plan*, EUROPEAN COMMISSION, Brussels, 30.11.2016; <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20372/attachments/2/translations/en/renditions/pdf>

w ramach opartego na zasadach ładu globalnego spinanego przez ONZ. Ambicją UE jest to, aby być zdolną reagować zdecydowanymi i szybkimi działaniami w ramach całego spectrum zadań reagowania kryzysowego ujętych w artykule 43 Traktatu o UE.

Budowanie zdolności partnerów jest celem misji/operacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony o zadaniach szkoleniowych, doradczych i/lub konsultacyjnych (mentoringowych) w sektorze bezpieczeństwa.

Ochrona UE i jej obywateli obejmuje takie zadania UE i państw członkowskich, jak ochrona sieci i infrastruktury krytycznej; bezpieczeństwo granic zewnętrznych, włącznie z budowaniem takich zdolności u swoich partnerów; ochrona cywilna i reagowanie na katastrofy; zapewnienie stabilnego dostępu i korzystania z przestrzeni globalnych (cyber, powietrzne, morskie, kosmiczne); przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym; cyberbezpieczeństwo; zapobieganie i przeciwdziałanie terroryzmowi i radykalizmom; zwalczanie przemytu; budowanie zdolności radzenia sobie z nielegalną migracją; promowanie przestrzegania reżimów antyproliferacyjnych oraz zwalczanie nielegalnego handlu bronią i zorganizowanej przestępczości.

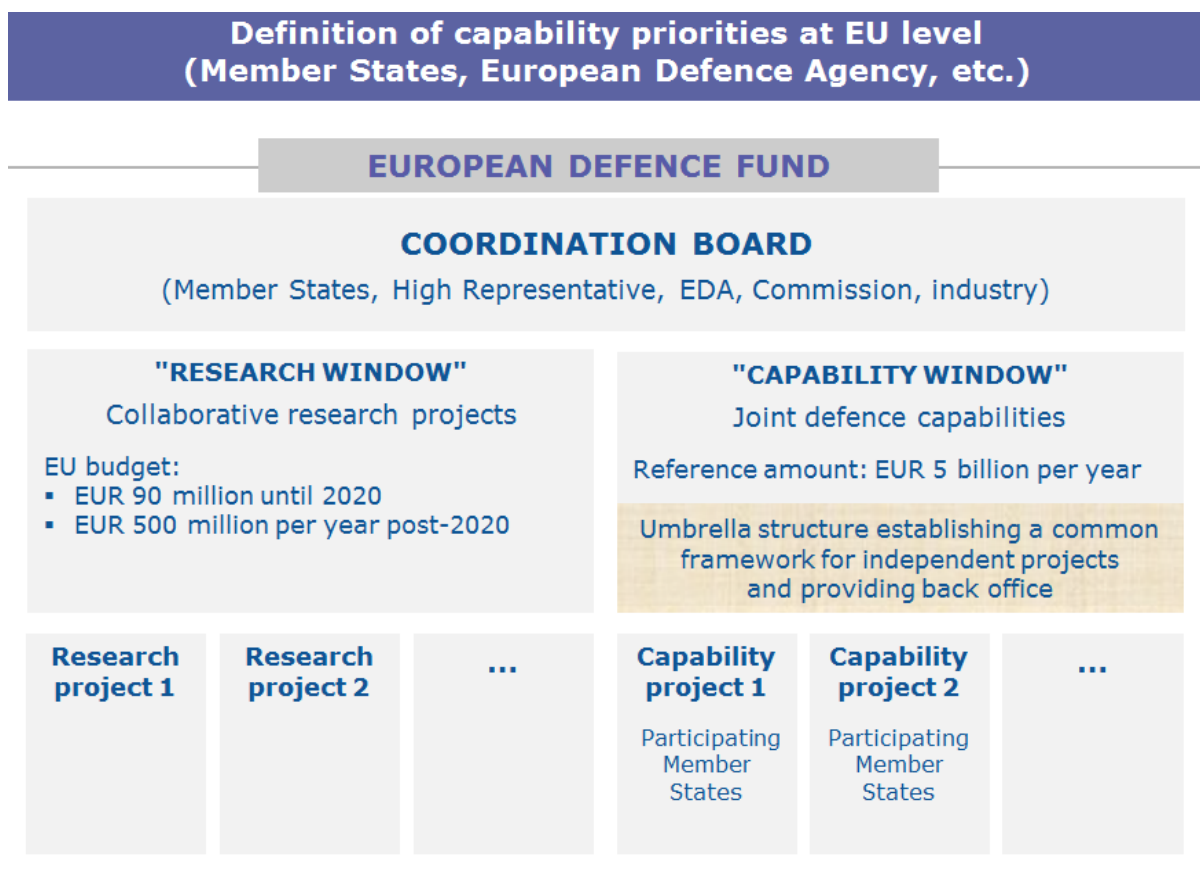
Wskazuje się na realizację tych priorytetów we współpracy z partnerami, ale także autonomicznie przez UE wtedy i tam, gdzie tylko będzie to konieczne.

Na szczególną uwagę zasługuje koncepcja bardziej wiążących zobowiązań w zakresie rozwoju zdolności i efektywności WPBiO w postaci *stałej współpracy strukturalnej (PESCO)*, przewidzianej w art. 42.6 i 46 Traktatu Unii Europejskiej i Protokole 10. Proces prowadzący do ustanowienia PESCO w rezultacie głosowania większościowego jest otwarty dla wszystkich państw członkowskich, które wyrażą wolę podjęcia większych zobowiązań i konkretnych działań zgodnie z Protokołem 10. Celem byłoby zebranie tak dużo państw członkowskich

Europejski plan działań na rzecz obronności. Drugim dokumentem dotyczącym wdrażania nowej strategii UE jest *Europejski plan działań na rzecz obronności (European Defence Action Plan)*, który koncentruje się na zapewnianiu potrzebnych zdolności oraz wsparciu europejskiego przemysłu obronnego.

Jednym z najważniejszych filarów jest ustanowienie **Europejskiego Funduszu Obronności**, który obejmuje dwie oddzielne, ale

komplementarne struktury („okna”) finansowania: „okno badawcze” dla fundowania realizowanych we współpracy projektów badawczych na szczeblu UE ujętych w wieloletnich ramach finansowych po 2020 roku oraz „okno zdolności” dla wsparcia wspólnego rozwoju zdolności obronnych powszechnie uzgodnionych przez państwa członkowskie, co z kolei byłoby finansowane z puli wkładów narodowych i tam gdzie możliwe wspierane z budżetu UE.



Szkic 8. Europejski Fundusz Obrony

Obok ustanowienia funduszu dla zapewnienia innowacyjności i konkurencyjności bazy przemysłowej oraz jej możliwości zaspokajania potrzeb w zakresie zdolności przewiduje się także zwrócić szczególną uwagę na promowanie dostępu do finansów dla SMEs i nietradycyjnych dostawców dla **wspierania inwestycji w sektorze obronnym**, a także **wzmocnienie jednolitego rynku obronnego**.

Wdrożenie wspólnej deklaracji o współpracy UE-NATO. Jednym z najważniejszych obszarów implementacji europejskiej strategii bezpieczeństwa jest wdrożenie wspólnej deklaracji o współpracy z NATO, która została przyjęta na szczycie NATO w Warszawie 8.07.2016 r.⁶ W deklaracji wskazano na siedem strategicznie priorytetowych obszarów tej współpracy:

- Rozwijanie możliwości przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym, w tym zwiększania odporności, wspólnego analizowania, zapobiegania i wczesnego wykrywania przez wymianę informacji oraz współpracę w strategicznej komunikacji i reagowaniu.
- Poszerzenie i dostosowanie do potrzeb współpracy operacyjnej na morzu i w sprawach migracji przez zwiększenie wymiany ostrzeżeń co do sytuacji na morzu, jak również lepszą koordynację wzajemnego wzmocnienia działań na Morzu Śródziemnym i w innych rejonach.
- Poszerzenie koordynacji w zakresie cyberbezpieczeństwa i cyberobrony w kontekście zarówno misji i operacji, jak i ćwiczeń, edukacji i treningów.
- Rozwijanie spójnych, komplementarnych i interoperacyjnych zdolności obronnych państw członkowskich UE i NATO, jak również wielostronnych projektów.
- Stwarzanie warunków dla silniejszego przemysłu obronnego, większych badań obronnych i europejskiej oraz transatlantyckiej współpracy przemysłowej.
- Podwyższenie koordynacji w zakresie ćwiczeń, w tym hybrydowych, przez zorganizowanie w pierwszej kolejności równoległych i skoordynowanych ćwiczeń w latach 2017-2018.
- Budowanie zdolności obronnych i w zakresie bezpieczeństwa oraz promowanie odporności/żywołości partnerów na wschodzie i południu, w tym wzmocnienie ich możliwości morskich.

⁶ *Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*
http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm?selectedLocale=en

PRIORYTETOWE OBSZARY WSPÓŁPRACY NATO-UE

- przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym
- współpraca operacyjna na morzu
- cyberbezpieczeństwo i cyberobrona
- zdolności obronne państw członkowskich
- przemysł obronny i badania obronne
- ćwiczenia
- zdolności obronne i w zakresie bezpieczeństwa oraz odporność/żywość partnerów na wschodzie i południu

Szkic 9. Priorytety współpracy NATO-UE

W grudniu 2016 r. NATO i UE zatwierdziły wspólnie przygotowane konkretne propozycje implementacyjne.⁷ Ich treść zawiera załącznik nr 1.

Wstępna ocena realizacji strategii. W marcu 2017 roku Rada Unii Europejskiej dokonała wstępnej oceny zaawansowania implementacji strategii globalnej UE.⁸ Jednocześnie przyjęto koncepcję dotyczącą wzmocnienia zdolności planowania operacyjnego oraz prowadzenia misji i operacji w dziedzinie WPBiO.⁹ Oznacza to w szczególności stworzenie odpowiedniej do tego komórki (**Military Planning and Conduct Capability - MPCC**) w ramach Sztabu Wojskowego UE w Brukseli, która będzie na szczeblu strategicznym odpowiedzialna za planowanie operacyjne i prowadzenie misji wojskowych, ale bez mandatu wykonawczego (tj. bez mandatu do „operacyjnego” dowodzenia w polu).¹⁰ Ważną decyzją było kolejne wsparcie koncepcji PESCO, a także wprowadzenie procedury

⁷ Statement on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_138829.htm?selectedLocale=en

⁸ Konkluzje Rady w sprawie postępów w realizacji globalnej strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony – Konkluzje Rady (6 marca 2017 r.) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6875-2017-INIT/pl/pdf>

⁹ Concept Note: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2017/03/st06881_en17_pdf/

¹⁰ To taki wydział/zarząd operacyjny w Sztabie Wojskowym UE

corocznych przeglądów obronności UE oraz systematycznych posiedzeń ministrów obrony na ten temat.

Podsumowując można postawić tezę, że **Brexit** z pewnością ułatwia te prace. W nadchodzących latach Unia Europejska bez presji wychodzącej z niej Wielkiej Brytanii będzie miała nieco większą przestrzeń do rozwijania swojej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w ramach wdrażania Strategii Globalnej, przyjętej rok temu przez Radę Europejską. Ale jednocześnie Brexit może być „ostrzegaczem” przed zbyt silnym dążeniem do integracji w sprawach bezpieczeństwa jako przykład dla tych sceptycznych. Oczywiście także z wielu innych względów, o których tutaj nie rozmawiamy (turbulencje integracyjne wewnątrz UE), ten proces wcale nie będzie łatwiejszy, niż do tej pory. Tym nie mniej wystartował i konkretyzacja zadań ujętych w Strategii Globalnej powoli idzie naprzód, aż napotka ... bardzo konkretne schody praktyczne: jak się integrować, kto z kim, na jakich polach, w jakim tempie?

Dziś znajduje to już swoje odzwierciedlenie w przyjmowanych w ostatnich miesiącach dokumentach wdrożeniowych na trzech polach: politycznym, ekonomicznym i strategicznym. Pole polityczne to implementacja Strategii w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony koordynowana przez Wysoką Przedstawiciel ds. WPBiO; pole ekonomiczne – to europejski plan działań na rzecz obronności realizowany przez Komisję Europejską i trzecie pole, strategiczne – to realizacja porozumienia o współpracy z NATO.

I na koniec: Polska powinna być zainteresowana jak najpełniejszym udziałem w realizacji wszystkich tych przedsięwzięć, jako że polityka bezpieczeństwa i obronności UE to jeden z trzech – obok NATO i partnerstwa z USA – podstawowych zewnętrznych filarów wspierających nasze bezpieczeństwo.