

Stanisław Koziej

## **STRATEGICZNOŚĆ UNII EUROPEJSKIEJ W SPRAWACH BEZPIECZEŃSTWA**

*(tezy referatu podczas warsztatów eksperckich w panelu „Strategiczna autonomia i obronność Europy. Nowa dynamika, stare wyzwania”, Amicus Europae/Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa, 7.05.2018)*

Chciałbym zaproponować kilka refleksji o możliwych scenariuszach rozwoju obronności europejskiej w ramach UE. Ale jak zawsze w prognozach, traktujących wszakże o przyszłości, warto najpierw przynajmniej na krótko zerknąć w przeszłość.

A historia pokazuje, że Unia Europejska nie od razu była strategicznym podmiotem w sprawach bezpieczeństwa, w tym obronności. W jej rozwoju w tej roli można wyróżnić trzy etapy: prestrategiczny (przedstrategiczny), strategii deklaratywnej oraz obecny czas strategii inicjatywnej (podstawowej, ogólnej, wielkiej strategii).

### ***Okres prestrategiczny***

Okres prestrategiczny to czas do 2003 roku, gdy UE nie miała swojej strategii bezpieczeństwa, w tym obronności, a zadania w tej dziedzinie na podstawie Traktatu z Maastricht scedowała na **UZE**, która była jej „zbrojnym ramieniem”, świadczącym „usługi” obronne dla UE. Po rozwiązaniu UZE w 2001 roku rozpoczęto prace nad własną strategią.

### ***Okres strategii deklaratywnej***

Okres strategii deklaratywnej – to UE po przyjęciu swojej pierwszej strategii bezpieczeństwa w 2003 roku. Była to strategia raczej tylko z nazwy, jako że w istocie stanowiła ona swego rodzaju **manifest polityczno-strategiczny** intencji UE w sprawach bezpieczeństwa i obrony bez wskazania instrumentów realizacyjnych. Stąd jej małe znaczenie praktyczne.

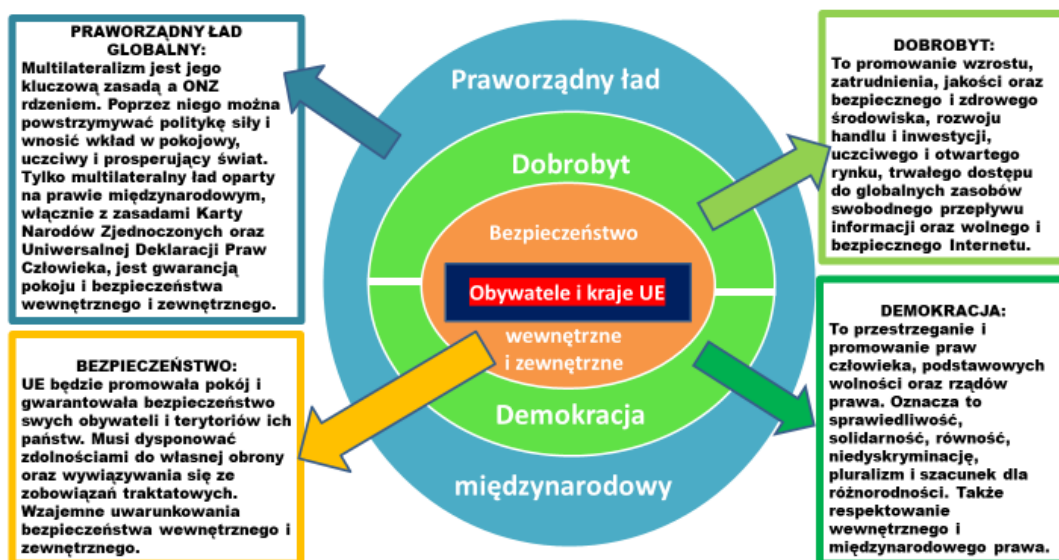
A tymczasem środowisko bezpieczeństwa stawało się coraz bardziej wymagające. UE, podobnie jak NATO, przeszła niezbyt pomyślnie poważne **testy zwłaszcza ze strony neoimperialnej polityki rosyjskiej**. Były to – wojna rosyjsko-gruzińska w 2008 roku oraz kryzys gazowy w styczniu 2009 roku.

Coraz wyraźniejsza stawała się potrzeba doskonalenia zdolności UE w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym nowelizacji strategii, zwłaszcza po zmianie strategicznej w Europie po inwazji Rosji na Ukrainę i **zakończeniu okresu pozimnowojennego** w stosunkach bezpieczeństwa między Rosją i Zachodem i gdy stawało się coraz bardziej oczywiste, że w relacjach tych nadchodzi **nowa, hybrydowa zimna wojna**.

### **Okres wdrażania strategii inicjatywnej**

W tych warunkach ostatecznie zdecydowano się na uruchomienie prac nad nową strategią. Tak powstała w 2016 roku **Strategia Globalna UE**, którą obecnie wdrażamy, a którą można określić **strategią inicjatywną** (podstawową, ogólną, wielką), jako że inicjuje ona proces praktycznych kroków w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym prac nad strategiami i dyrektywami realizacyjnymi.

Określa ona cztery priorytetowe obszary działań UE: 1) wewnętrzne i zewnętrzne **bezpieczeństwo** obywateli oraz krajów członkowskich, 2) **dobrobyt**, 3) **demokracja** oraz 4) **praworządny ład globalny**.



Siła UE jako podmiotu bezpieczeństwa w globalizującym się środowisku zależy od jej **wiarygodności, aktywności i spójności działania**.



Strategia Globalna UE wdrażana jest na trzech polach: **politycznym, ekonomicznym i międzynarodowym.**



Pole **polityczne** to implementacja w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony koordynowana przez Wysoką Przedstawiciel ds. WPBiO. Określono tu **ambicje**

**UE:** reagowanie na zewnętrzne konflikty i kryzysy, budowanie zdolności partnerów, ochrona UE i jej obywateli. Uruchomiono program **PESCO**.

Pole **ekonomiczne** – to europejski plan działań na rzecz obronności realizowany przez Komisję Europejską (**Europejski Fundusz Obronności** – sektor przemysłowy i badawczo-rozwojowy).

Pole **międzynarodowe** – to realizacja przez wszystkie podmioty UE porozumienia o **współpracy z NATO**. Ten kierunek aktywności należy uznać za szczególnie ważny, bo może doprowadzić finalnie do powstania euroatlantyckiego **Tandemu bezpieczeństwa NATO-UE**, będącego optymalną odpowiedzią na nowe strategiczne warunki bezpieczeństwa: wyzwania, zagrożenia i ryzyka hybrydowej zimnej wojny między Rosją i Zachodem.

### ***Możliwe scenariusze dalszej praktyki strategicznej UE***

W sferze zamiarów i planów działania te wyglądają obiecująco. **UE wyraźnie się uaktywniła**. Widać wolę stworzenia warunków, by UE w swej praktyce w dziedzinie bezpieczeństwa stała się **zorganizowanym podmiotem strategicznym**. Oczywiście jest to podmiot zbiorowy, z pełną specyfiką z tego wynikającą. Jego misja nie jest zwykłą sumą interesów narodowych poszczególnych państw członkowskich, może obejmować tylko interesy, które są wspólne, a przynajmniej niesprzeczne, musi odrzucać interesy sprzeczne. Zasoby takiego podmiotu pozostają w dyspozycji państw członkowskich i tylko na czas wspólnej operacji wydzielane są pod wspólne kierownictwo, ale i tak z różnymi ograniczeniami. Sposoby działania podmiotu są zawsze zależne od uzyskania konsensusu. Do tej specyfiki dodać należy jeszcze uwagę, że UE dopiero jest na początku swej ewolucji jako pełnowymiarowy podmiot bezpieczeństwa.

Jaka zatem może być przyszłość UE w tej właśnie roli?

Komisja Europejska w 2017 roku nakreśliła **trzy scenariusze zbudowania w ciągu dekady podstaw do utworzenia Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony** (European Security and Defence Union). W zależności od woli politycznej państw członkowskich mogą to być:

- **kooperatywne bezpieczeństwo i obrona** (Security and Defence Cooperation) – opcja kontynuacyjna, dobrowolna współpraca między państwami członkowskimi wg zasady ad hoc, zależnie od potrzeby i sytuacji, z niewielką rolą struktur unijnych;
- **wzajemne (częściowo wspólne, dzielone) bezpieczeństwo i obrona** (Shared Security and Defence) – zwiększona odpowiedzialność finansowa i operacyjna za wzajemne bezpieczeństwo, częściowe przekazanie przez państwa członkowskie niektórych kompetencji

strukturom unijnym, zwłaszcza w odniesieniu do zagrożeń niemilitarnych (terroryzm, cyberzagrożenia...), bardziej systematyczna, zawczasu planowana, a nie tylko ad hoc, współpraca państw członkowskich, zwłaszcza w sektorze przemysłów obronnych;

- **wspólna obrona i bezpieczeństwo** (Common Defence and Security) – pogłębiona współpraca i integracja, synchronizacja planowania obronnego, solidarność i wzajemne wsparcie jako norma we wspólnocie, poszerzony zakres wspólnych programów zbrojeniowych, zwłaszcza w najbardziej wymagających technologicznie dziedzinach, tworzenie wspólnych formacji wojskowych o operacyjnej gotowości do użycia, komplementarne uzupełnianie się z NATO w realizacji zadań obronnych.

Prawdę powiedziawszy powyższe opcje są w istocie raczej elementami (stopniami, krokami) jednego programu: zmierzania wszystkich państw członkowskich do budowy Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony. Składają się tak naprawdę na jeden pożądaný, korzystny **mega-scenariusz**.

Można powiedzieć, że to jest scenariusz budowania systemu bezpieczeństwa podobnego do NATO, ale w ścisłej kooperacji z NATO, **komplementarnego z NATO**, będącego uzupełnieniem NATO. Byłoby to w istocie zbudowanie wspomnianego wcześniej, a tak pożądanego **Tandemu bezpieczeństwa NATO-UE**.

To w sumie piękna wizja i należałoby robić wszystko, by mogła się zmaterializować. Ale jednocześnie należy brać pod uwagę także **możliwość innego, niekorzystnego, niepożądanego mega-scenariusza**, gdy jednakowej zgody wszystkich na sposób działania nie będzie i nastąpi **podział UE na różne kręgi integracyjne** (o różnym tempie integracji) w dziedzinie bezpieczeństwa: **zintegrowane centrum i luźno z nim związane peryferia**. Jak miałyby funkcjonować w sferze bezpieczeństwa taka UE?

W ramach takiego negatywnego scenariusza można wyróżnić co najmniej dwie opcje: **a) nie zrównoważonego, hybrydowego systemu bezpieczeństwa UE i b) załamania się bezpieczeństwa europejskiego**.

UE różnych prędkości w dziedzinie bezpieczeństwa byłyby jakąś **trudno wyobrażalną „polityczną i strategiczną hybrydą”**. Można jednak zakładać, że i w takich warunkach, gdy różne kręgi (sub-podmioty UE) byłyby zupełnie autonomiczne, z odrębnymi, nawet sprzecznymi procedurami, udałoby się UE wypracować jakieś mechanizmy kooperacji, zapewniające **minimum wspólnego działania** na rzecz bezpieczeństwa.

Taka struktura bezpieczeństwa przypominałaby trochę **model atomu**: twarde jądro i swobodne elektrony, trzymane na orbitach UE siłą atrakcyjności tego jądra, ale odciągane od niego wolą niezależności. Mielibyśmy wtedy do czynienia ze scenariuszem *niezrównoważonego (hybrydowego: zintegrowanego i zdeintegrowanego) bezpieczeństwa i obrony UE*.

Wydaje się jednak, że taka UE raczej długo by nie potrwiała i wcześniej czy później rozpadła się na odrębne podmioty międzynarodowe. To scenariusz rozpadu atomu, czyli **katastrofy atomowej, załamania się bezpieczeństwa europejskiego**.

Niestety, na rzecz takiego negatywnego scenariusza działają dzisiaj chyba bezwiednie **niektóre kraje Europy Środkowo-Wschodniej, w tym na swoje nieszczęście także Polska**. Wyraża się to w polityce populizmu, odżywaniu nacjonalizmów, eksponowaniu naturalnych odmienności i różnic interesów, negowaniu wartości konsensusu i wreszcie - stawianiu jako **alternatywnych do integracji europejskiej zupełnych miraży** polityczno-strategicznych w postaci np. tzw. Międzymorza/Trójmorza. Ryzykiem w postaci przyspieszenia rozpadu UE jest liczenie na ewentualność pełnego, systemowego **wsparcia takiej fatamorgany polityczno-strategicznej przez USA**.

\*\*\*

W sumie UE przeszła długą drogę w stopniowym, choć powolnym rozwijaniu się jako strategiczny podmiot w dziedzinie bezpieczeństwa. Jej unikatowy charakter pozwalał do tej pory znajdować wyjścia z wielu trudnych sytuacji. Można więc zakładać, że poradzi sobie i w dzisiejszych warunkach, mimo ... Brexitu, kryzysu migracyjnego, presji terrorystycznej, ryzyk w relacjach transatlantyckich, czy też wyzwań i zagrożeń zewnętrznych, w tym na południowej flance, a zwłaszcza mimo nowej zimnej wojny narzuconej Zachodowi przez Rosję. Wydaje się zatem, że **najgorszy scenariusz, jakim byłoby załamanie się bezpieczeństwa europejskiego, jest najmniej prawdopodobny**.

Zobaczymy w praktyce, czy np. uruchomiony właśnie **projekt PESCO** potwierdzi takie optymistyczne przypuszczenie? Są pewne wątpliwości, bo przecież PESCO miało być zacznem pogłębionej integracji obronnej w ramach UE. Ale **chyba zamiast w głąb poszło wszere**. Objęło prawie wszystkich członków motywowanych pogonią za dostępem do unijnych pieniędzy z Funduszu KE, a niekoniecznie potrzebą strategicznego budowania systemu bezpieczeństwa europejskiego. Istnieje obawa, że choć pożyteczne, to jednak nie spełni dobrze swojej pierwotnej roli. Aczkolwiek można też spotkać opinię, że takich PESCO może być ... wiele. Mogą się one zawiązywać na podstawie traktatu wokół różnych, a nie tylko jednej, inicjatyw. Przykładem poszukiwania dodatkowych do obecnego PESCO rozwiązań integracyjnych może być choćby **europejska inicjatywa strategiczna** prezydenta Francji E. Macrona.

W sumie UE stoi przed wyzwaniem, jak wzmocnić współdziałanie, aby zwiększać szanse realizacji pożądanych scenariuszy i jednocześnie minimalizować ryzyka spełniania się scenariuszy negatywnych.

=====