

Stanisław Koziej*

STRATEGIA GLOBALNA UNII EUROPEJSKIEJ JAKO KONCEPCYJNY FUNDAMENT BEZPIECZEŃSTWA EUROPEJSKIEGO

WPROWADZENIE

Unia Europejska (UE) przeszła w swej ewolucji od okresu prestrategicznego w sprawach bezpieczeństwa (od powstania do 2003 roku), przez okres strategii deklaratywnej (strategia z 2003 r. będąca w istocie tylko swego rodzaju manifestem polityczno-strategicznym) do próby wdrożenia strategii realnej, przyjętej w 2016 r.¹ 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*². To zrealizowanie zaleceń z 2014 roku. Rada Europejska w konkluzjach zaleciła Wysokiej Przedstawiciel, Komisji i Radzie uwzględnianie jej w swoich pracach³.

* Stanisław Koziej – prof. dr hab., gen., Uczelnia Łazarskiego w Warszawie, Wydział Ekonomii i Zarządzania, stanislaw.koziej@lazarski.pl

¹ Szerzej na ten temat patrz – S. Koziej, *Ewolucja strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej* [tekst w druku – w ramach publikacji materiałów z konferencji w Uczelni Łazarskiego 22.05.2017, na temat: 60 lat Traktatów Rzymskich.

² *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, June 2016 [online], <http://europa.eu/globalstrategy/en/file/441/download?token=KVSh5tDI>

³ „The European Council welcomes the presentation of the Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy by the High Representative and invites the High Representative, the Commission and the Council to take the work forward”.

European Council meeting (28 June 2016) – Conclusions, Brussels, 28 June 2016 [online], https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj0hYW106PRAhVJiCwKHbzrC_cQFgkMAE&url=http

Projekt strategii został przygotowany przez zespół Wysokiej Przedstawiciel w konsultacji publicznej, w tym z państwami członkowskimi, aczkolwiek co do owych konsultacji zgłaszano pewne zastrzeżenia. Fakt przedłożenia końcowej wersji państwom na dwa dni przed posiedzeniem Rady Europejskiej o tym świadczy. Warto więc przeanalizować dokument pod kątem ewentualnych wniosków na przyszłość. Tym bardziej, że przyjęty został bez większej dyskusji i refleksji w bardzo ważnym, wręcz zwrotnym punkcie rozwoju UE, jakim stało się referendum o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE. Ponadto taka analiza jest potrzebna, ponieważ strategia zakłada coroczne przeglądy, w których ramach dokonywana powinna być ocena jej realizacji.

1. UKŁAD OGÓLNY STRATEGII

Analizę Globalnej Strategii Wspólnej Polityki Zewnętrznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) UE rozpocznijmy od spojrzenia na jej ogólny układ. Główna treść strategii jest poprzedzona słowem wstępnym Wysokiej Przedstawiciel F. Mogherini oraz 5-stronicową syntezą. Następnie w czterech rozdziałach prezentuje się w niej misję UE w sferze bezpieczeństwa, zasady działań zewnętrznych UE, priorytety tych działań oraz sposoby zapewnienia ich realizacji. Dokument uzupełnia wykaz instytucji zaangażowanych w jego przygotowanie.

Układ strategii jest logiczny: od interesów, przez zasady i priorytety działania dla ich osiągnięcia (strategia operacyjna) do środków do tego niezbędnych (strategia preparacyjna)⁴. Uwagę, jaką warto w tym kontekście podnieść, to

www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/06/european-council-conclusions_pdf&usg=AFQjCNFbpc-VlvWHI9hmeLN97pjL52YyA

⁴ Podział na strategię operacyjną (działania) i preparacyjną (przygotowania do tych działań) w odniesieniu do bezpieczeństwa narodowego (państwa) – patrz *(MINI)SŁOWNIK BBN: Propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa*, BBN, 12.08.2015 r. [online], <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html?search=510552409>

Strategia operacyjna bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) – dział (dziedzina) strategii bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) obejmujący zasady i sposoby osiągania celów strategicznych (realizacji operacyjnych zadań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego) w przewidywanych warunkach (środowisku) bezpieczeństwa oraz określenie wymagań operacyjnych wobec systemu bezpieczeństwa narodowego.

brak dogłębnej oceny i prognozy środowiska (warunków) bezpieczeństwa UE w nadchodzących latach, w jakich przyjdzie jej realizować swą misję na rzecz interesów obywateli i państw członkowskich, określoną na początku strategii.

W obecnej wersji problematyka ta jest jedynie bardzo marginalnie wspomniana w półstronicowym deklaracyjnym wprowadzeniu do całego dokumentu. Sygnalizuje się tu trafnie 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 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.

Należałoby zatem w kolejnych pracach strategicznych (np. w ramach corocznych przeglądów rekomendowanych przez strategię⁵) zastanowić się nad dodaniem drugiego punktu – między misją i strategią operacyjną (zasadami i priorytetami działań zewnętrznych) – dotyczący oceny i prognozy środowiska bezpieczeństwa europejskiego. Wtedy układ strategii byłby zgodny z uniwersalnym modelem cyklu strategicznego: identyfikacja celu strategicznego (interesów, misji), ocena i prognoza środowiska bezpieczeństwa, określenie koncepcji operacyjnej, określenie koncepcji preparacyjnej⁶ (patrz rys. 1).

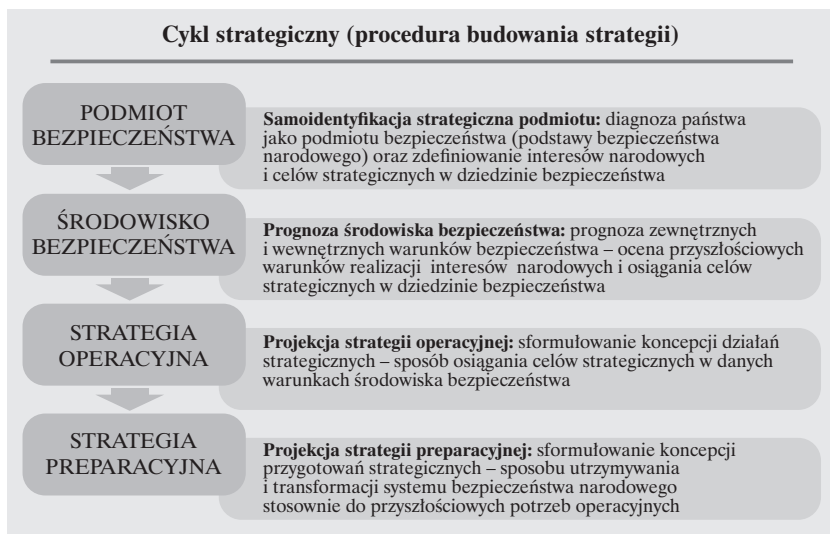
Strategia preparacyjna bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) – dział (dziedzina) strategii bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) obejmujący zasady i sposoby przygotowania (utrzymywania i transformacji) systemu bezpieczeństwa narodowego (realizacji preparacyjnych zadań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego) stosownie do wymagań wynikających ze strategii operacyjnej.

⁵ Pierwszy Raport CARD (Coordinated Annual Review on Defence) ma być przedstawiony ministrom obrony w 2018 roku. Patrz – *From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy, Year 1*, s. 22 [online], http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/full_brochure_year_1.pdf

⁶ Szerzej na temat cyklu strategicznego patrz – *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego*, Wyd. BBN, Warszawa 2013, s. 20 [online], http://www.spb.gov.pl/ftp/dokumenty/Biala_Ksiega_inter_mm.pdf

Rysunek 1

Cykl strategiczny



Źródło: opracowanie własne.

2. 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 ze strategią bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwa państwa) lub określenie misji (jeśli mówimy o strategii organizacji międzynarodowej)⁷. 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 misji⁸.

⁷ Zob. np. hasło „interesy podmiotu bezpieczeństwa” w (MINI)SŁOWNIK BBN: *Propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa*, BBN, 12.08.2015 r. [online], <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html>

⁸ 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).

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”⁹.

Zwróćmy uwagę, że ostatnia dekada funkcjonowania UE na polu bezpieczeństwa była bardzo praktycznym i twardym sprawdzianem przyjętego w Europie podejścia do spraw bezpieczeństwa. Podejście to, reprezentowane w szczególności w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r.¹⁰, było zdominowane przez koncepcję liberalną, a w niej wiarę, że wartości są rzeczą najważniejszą i wokół ich wyznawania 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 teorią realizmu niż liberalizmu (idealizmu), tzn. kierują się w pierwszej kolejności strategicznymi interesami narodowymi. Obecne ujęcie europejskiej strategii jest więc uwzględnieniem lekcji ostatnich lat. Próbuje się w definiowaniu misji UE w sprawach bezpieczeństwa wykorzystać obydwa główne podejścia: realistyczne i liberalne.

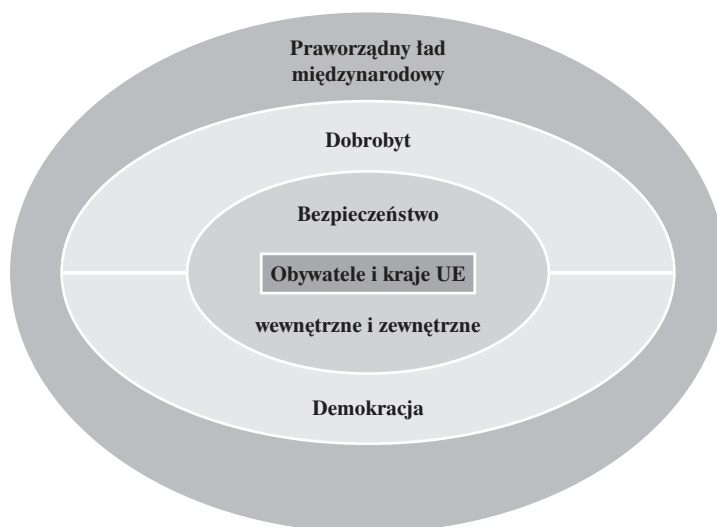
Przy takim podejściu strategiczna misja UE w sferze bezpieczeństwa wyraża się w zapewnianiu swoim obywatelom i państwom warunków do realizacji ich podstawowych interesów uwzględniających także najważniejsze wspólne wartości. Można je najogólniej ująć jako kolejne „otuliny” obywateli i krajów UE: rozpoczynając 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 (por. rys. 2).

⁹ *Shared Vision, Common Action...*, op. cit.

¹⁰ *Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Wspólnoty Europejskie, 2009 [online], https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia_bezpieczenstwa_ue_2003.pdf

Rysunek 2

Struktura strategicznej misji UE według strategii z 2016 r.



Źródło: opracowanie własne.

W pierwszej kolejności wymienia się więc **pokój i bezpieczeństwo**. Strategia podkreśla, że UE będzie promowała pokój i gwarantowała bezpieczeństwo swych obywateli i terytoriów ich państw. 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. Wskazuje się na wzajemne uwarunkowania bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, z czego wynika szerszy interes w zapobieganiu konfliktom, promowaniu bezpieczeństwa osobowego, eliminowaniu źródeł niestabilności i w ogóle działania na rzecz bezpiecznego świata.

Drugim podstawowym interesem składającym się na misję UE jest poszerzanie **dobrobytu** swych obywateli. Oznacza to promowanie wzrostu, zatrudnienia, jakości oraz bezpiecznego i zdrowego środowiska. To są warunki siły Europy w świecie. W związku z oczekiwanym wzrostem gospodarczym poza UE dobrobyt jej obywateli w coraz większym stopniu będzie zależał od rozwoju handlu i inwestycji. W interesie UE jest uczciwy i otwarty rynek, udział w kształtowaniu oraz trwały dostęp do globalnych zasobów przez otwarte linie komunikacyjne morskie, lądowe, powietrzne i w kosmosie. W warunkach rewolucji cyfrowej podkreśla się szczególną zależność dobrobytu od wolnego

i bezpiecznego Internetu, umożliwiającego swobodny przepływ informacji i globalną więź wspólnych wartości.

UE będzie wspierać trwałość **demokracji** i wartości, na których jest ona oparta, czyli przestrzeganie i promowanie praw człowieka, podstawowych wolności oraz rządów prawa. Obejmują one sprawiedliwość, solidarność, równość, niedyskryminację, pluralizm i szacunek dla różnorodności. Kierowanie się konsekwentnie wartościami wewnątrz UE determinuje jej wiarygodność i wpływ na zewnątrz. Dla zapewnienia jakości demokracji UE będzie respektować wewnętrzne, europejskie i międzynarodowe prawo we wszystkich sferach, od migracji i polityki azylowej do energetyki, kontrterrorystyki i handlu. Wierność wartościom jest sprawą zarówno prawa, jak i etyki oraz tożsamości.

Strategia podkreśla, że UE będzie promować **praworządny ład globalny** z multilateralizmem jako jego kluczową zasadą i ONZ jako jego rdzeniem. Jako unia średnich i małych krajów ma ona wspólny interes, by podchodzić do świata razem. Poprzez połączone wpływy może promować uzgodnione zasady, by powstrzymać politykę siły i wносить wkład w pokojowy, uczciwy i prosperujący świat. Tylko multilateralny ład oparty na prawie międzynarodowym, włącznie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych oraz Uniwersalnej Deklaracji Praw Człowieka, jest gwarancją pokoju i bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Praworządny ład międzynarodowy otwiera cały potencjał prosperującej UE na otwarte gospodarki i głębokie powiązania światowe oraz osadza wartości demokratyczne w systemie międzynarodowym.

Czy wspomniany na początku tego punktu zamysł, by w definiowaniu misji UE w sprawach bezpieczeństwa połączyć podejście szkół realizmu i liberalizmu poprzez zbitkę interesów i wartości, powiódł się? Uważam, że nie za bardzo. W treściach przedstawionych wyżej interesów-wartości (bezpieczeństwo, dobrobyt, demokracja, ład międzynarodowy) przeważają jednak elementy i argumenty podejścia liberalnego, tzn. odwoływania się do szlachetnych, uniwersalnych wartości, a za mało jest podejścia realistycznego, uwzględniania twardych interesów narodowych państw członkowskich¹¹. W sensie merytorycznym w tym punkcie jest to strategia bardziej podobna do poprzedniej, z 2003 roku, niż do potrzebnej w obecnych warunkach, zaznaczonych większymi ryzykami dla interesów narodowych i w związku z tym – zwiększoną wrażliwością państw członkowskich na sprawy swego bezpieczeństwa.

¹¹ O realistycznym i liberalnym podejściu do bezpieczeństwa patrz np. R. Kuźniar, B. Balcerowicz, A. Bieńczyk-Missala, P. Grzebyk, M. Madej, K. Pronińska, M. Sulek, M. Tabor, A. Wojciuk, *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 416–447.

Dlatego być może warto byłoby przedyskutować w ramach corocznych przeglądów strategii bezpieczeństwa ewentualne wzbogacenie opisu misji UE o kwestie widziane przez pryzmat interesów narodowych państw członkowskich. Idzie o znalezienie tzw. wspólnego mianownika tych interesów, wokół którego UE mogłaby organizować swoje działania na polu bezpieczeństwa¹². 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 (zob. rys. 3).

Rysunek 3

Określanie strategicznej misji UE przez pryzmat interesów narodowych państw członkowskich



Źródło: opracowanie własne.

¹² Patrz: S. Koziej, *Przed czerwcowym szczytem UE w sprawie WPBiO – Europa potrzebuje jakościowo nowej strategii bezpieczeństwa*, „Pułaski Policy Papers, Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego”, Warszawa 16.03.2016 r. [online], http://pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Pulaski_Policy_Papers_Nr_09_16.pdf

3. ZASADY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH UE

Co do zasad działania także tutaj strategia poszukuje złotego środka, co znajduje swoje odzwierciedlenie w tzw. pryncypialnym pragmatyzmie, jakie powinno charakteryzować podejście UE do jej relacji 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 (zob. rys. 4).

Rysunek 4

Zasady działania UE



Źródło: opracowanie własne.

Strategia podkreśla, że wykuwanie **jedności** nigdy nie było tak życiowo ważne i tak pilne, jak dziś. Nie ma konfliktu między interesami narodowymi i europejskimi. Podzielane w Europie interesy można realizować tylko będąc i działając razem. Tylko połączony potencjał prawdziwej unii daje możliwość zapewnienia bezpieczeństwa, dobrobytu i demokracji obywatelom oraz pozytywnego zmieniania świata.

Druga zasada to **zaangażowanie**. W połączonym świecie UE musi wychodzić naprzeciw innym, uczestniczyć w globalnym rynku i kształtowaniu jego zasad. Nie może izolować się od zagrożeń zewnętrznych. Ucieczka od świata

pozbawiałaby ją tylko szans, jakie niesie z sobą zintegrowany świat. Degradacja środowiska, niedobór zasobów, transnarodowa przestępczość czy terroryzm nie znają granic. Otoczenie nie może być odseparowane od wnętrza. Dlatego UE powinna zarządzać współzależnością, z wszystkimi szansami, wyzwaniem i obawami, jakie ona niesie z sobą, włączając się w szerszy świat i współdziałając z nim.

W coraz bardziej połączonym świecie rośnie sens **odpowiedzialności**. Nikt nie ma czarodziejskiej różdżki na rozwiązywanie kryzysów; nie istnieją uniwersalne recepty na wszystkie rozwiązania. Jednakże odpowiedzialne zaangażowanie może przynieść pozytywne zmiany. Dlatego UE powinna szybko zapobiegać konfliktom, być zdolna i gotowa odpowiedzialnie i zdecydowanie reagować na kryzysy, ułatwiać lokalne porozumienia. Dotyczy to w szczególności Europy i sąsiadujących z nią regionów, z kontynuowaniem ukierunkowanego zaangażowania także dalej. UE działać powinna także globalnie, aby oddziaływać na źródła konfliktów i biedy oraz promować niepodzielność i uniwersalność praw człowieka.

Strategia zaznacza, że 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. Formami partnerstwa będzie dialog i wsparcie, ale także bardziej innowacyjne formy zaangażowania.

Nie ulega wątpliwości, że spośród powyższych zasad kluczowa jest ta pierwsza, mówiąca o jedności działania. To idea solidarności strategicznej. Ale, aby solidarność strategiczna w dziedzinie bezpieczeństwa była realna, musi być oparta na respektowaniu interesów narodowych, o czym była mowa w refleksjach na temat strategicznej misji UE.

4. PRIORYTETY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH UE

Strategia określa pięć priorytetów UE: bezpieczeństwo własnych obywateli i krajów, działanie na rzecz wzmocnienia żywotności (w tym odporności)¹³ państw i społeczeństw na flankach wschodniej i południowej, zintegrowane podejście do konfliktów i kryzysów, kooperatywne systemy (łady) regionalne, zarządzanie globalne.

¹³ Termin *resilience* oznacza zdolność do przetrwania podmiotu w trudnych warunkach, a więc w istocie najbliższym mu znaczeniowo w języku polskim jest chyba termin

4.1. Bezpieczeństwo

Strategia globalna zaczyna się w domu. Dla ochrony i rozwoju dotychczasowych osiągnięć UE musi przełożyć na konkretne działanie swoje zobowiązania do wzajemnego wsparcia i solidarności. Większy wkład do europejskiego bezpieczeństwa kolektywnego powinien się wyrażać w pięciu rodzajach (obszarach, kierunkach, liniach) działań: bezpieczeństwo i obrona, antyterroryzm, cyberbezpieczeństwo, bezpieczeństwo energetyczne oraz komunikacja strategiczna (bezpieczeństwo informacyjne).

Europa musi wziąć większą odpowiedzialność za swoje **bezpieczeństwo i obronę**. Musi być gotowa i zdolna do odstraszenia, reagowania i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi. NATO istnieje do obrony przed atakiem zewnętrznym, ale Europejczycy muszą być lepiej wyposażeni, wyszkoleni i zorganizowani, by wносить zdecydowany wkład do tego wysiłku, a także w razie konieczności działać autonomicznie. Odpowiedni poziom ambicji i strategicznej autonomii jest ważny dla Europy.

Europejczycy muszą być zdolni ochraniać Europę, reagować na kryzysy zewnętrzne i razem z innymi wspierać rozwój zdolności w zakresie bezpieczeństwa i obrony swoich partnerów. Równoległe z tym UE powinna być zdolna wspierać w razie potrzeby swoich członków i instytucje. Dotyczyć to musi wyzwań zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych, jak terroryzm, zagrożenia hybrydowe, cyberbezpieczeństwo i bezpieczeństwo energetyczne, zorganizowana przestępczość i kontrola granic zewnętrznych.

Jeśli idzie o obronę kolektywną to dla większości krajów główną instytucją pozostaje NATO. Jednocześnie UE musi pogłębiać swoją współpracę z NATO, z zachowaniem autonomii decyzyjnej obu organizacji¹⁴.

Potrzebne są skoordynowane wysiłki w zakresie współpracy technologicznej i przemysłowej w sprawach obronnych między krajami członkowskimi.

UE będzie wspierać państwa członkowskie w stopniowej synchronizacji i wzajemnej adaptacji narodowych cykli planowania obronnego i praktyki rozwojowej w sferze obronnej, co może zwiększyć strategiczną konwergencję

„żywołność”, choć często jest on też tłumaczony jako „odporność”. W niniejszej publikacji przyjmuje się, że żywołność jest pojęciem szerszym – oznaczającym zarówno zdolność do radzenia sobie z wewnętrznymi problemami, kryzysami i ryzykami, jak i odporność na zewnętrzne wyzwania i zagrożenia. Dla podkreślenia znaczenia odporności będziemy często w tym artykule używać formuły żywołność (w tym odporność).

¹⁴ Na ten temat patrz m.in.: S. Koziej, *Next step for EU and NATO: a security tandem*, Geopolitical Intelligence Services, 14.12.2016 [online], <https://www.gisreportsonline.com/next-step-for-eu-and-nato-a-security-tandem,defense,2076.html>

między nimi. Podkreśla się znaczenie europejskich funduszy wsparcia badań i technologii oraz Europejskiej Agencji Obronnej w budowaniu silnego europejskiego przemysłu obronnego¹⁵.

Kluczowe znaczenie dla Europy mają inwestycje i solidarność w zakresie **antyterroryzmu**. UE będzie zachęcać do większej wymiany informacji oraz współpracy wywiadowczej w tym zakresie, a także rozwoju pomocy w likwidacji skutków ataków terrorystycznych. Szczególnie podkreśla się przedsięwzięcia zapobiegające ekstremizmom: edukacja, komunikacja, kultura, sport, wychowanie młodzieży, współpraca ze społecznościami cywilnymi, podmiotami społecznymi, sektorem prywatnym, ofiarami terroryzmu, rozwijanie dialogu międzyreligijnego i międzykulturowego. UE będzie postępować zgodnie ze swymi wartościami wewnątrz i na zewnątrz, rozwijać współpracę antyterrorystyczną m.in. z Północną Afryką, Bliskim Wschodem, Zachodnimi Bałkanami i Turcją, a także innymi partnerami na świecie¹⁶.

UE będzie w coraz większym stopniu koncentrować się na **cyberbezpieczeństwie**, zwiększając ochronę przed cyberzagrożeniami, z jednoczesnym utrzymywaniem otwartej, wolnej i bezpiecznej cyberprzestrzeni. Obejmuje to wzmocnienie zdolności technologicznych, wymaga zwiększenia roli spraw działań w cyberprzestrzeni we wszystkich obszarach polityki, wzmocnienia elementów cyberbezpieczeństwa w misjach i operacjach CSDP i dalszego rozwoju różnych platform współpracy. UE będzie wspierać polityczną, operacyjną i techniczną współpracę państw członkowskich i instytucji unijnych w sprawach aktywności w cyberprzestrzeni. Dotyczy to także współpracy z USA i NATO oraz partnerstwa publiczno-prywatnego.

Oceniając tę dziedzinę bezpieczeństwa, należy podkreślić, że UE jest naturalnym i optymalnym podmiotem międzynarodowym, który może odgrywać szczególnie ważną rolę w tworzeniu europejskiego systemu cyberbezpieczeństwa.

W zakresie **bezpieczeństwa energetycznego** szczególną rolę odgrywa Unia Energetyczna. Działania podejmowane w tej dziedzinie mają przede wszystkim zapewnić dywersyfikację źródeł, tras i dostawców energii, zwłaszcza gazu, a także promocję najwyższych standardów bezpieczeństwa instalacji

¹⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: European Defence Action Plan*, European Commission, Brussels, 30.11.2016, COM(2016) 950 final [online], https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_2016_950_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v5_p1_869631.pdf

¹⁶ Więcej na ten temat – S. Koziej, *Terrorism in Europe and the clash of civilizations*, Portal gisreportsonline.com, 24.08.2016 [online], <https://www.gisreportsonline.com/terrorism-in-europe-and-the-clash-of-civilizations,defense,1963.html>

nuklearnych w krajach trzecich. Rozwijanie współpracy z krajami trzecimi musi być transparentne i każda nowa inwestycja infrastrukturalna musi być w pełni zgodna z prawem unijnym, włączając w to Trzeci Pakiet Energetyczny. Wewnątrz UE będzie zmierzać do budowania w pełni funkcjonującego wewnętrznego rynku energii.

Warto przy okazji zauważyć, że 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.

UE będzie rozwijać **komunikację strategiczną** angażując na różnych polach dyplomację publiczną do informowania obywateli o swej polityce zewnętrznej i wyjaśniania jej partnerom. Oznacza to konieczność szybkiego informowania o własnych zasadach i działaniach oraz odpierania dezinformacji.

To jest niewątpliwie bardzo ważne i pilne zadanie. Dzisiaj UE i cały Zachód najwyraźniej przegrywa konfrontację informacyjną z Rosją w ramach nowej, hybrydowej zimnej wojny. Rosja ma dobrze opracowaną doktrynę bezpieczeństwa informacyjnego¹⁷ i sprawnie realizuje ją w praktyce. UE jest dopiero na początku budowania systemu bezpieczeństwa informacyjnego.

4.2. Żywotność (w tym odporność) strategiczna państw i społeczeństw na wschodniej i południowej flance UE

Jest w interesie UE inwestowanie w żywotność (w tym odporność), tj. trwałą stabilność państw i społeczeństw na wschodzie, aż do Azji Centralnej, i na południu, do Środkowej Afryki. Niestabilność poza naszymi granicami zagraża wszystkim naszym żywotnym interesom. Żywotność strategiczna – rozumiana jako zdolność państw i społeczeństw do reformowania się, w tym opanowywania kryzysów i likwidowania ich skutków – służy nam i sąsiednim krajom. Dlatego UE będzie promować żywotność (w tym odporność na kryzysy) w sąsiednich regionach. Państwo żywotne, odporne jest państwem bezpiecznym, a bezpieczeństwo jest kluczem do dobrobytu i demokracji. Oczywiście żywotność jest szerszą kategorią, obejmującą nie tylko instytucje państwowe, ale także indywidualnych obywateli i społeczeństwa jako całość.

Warto zwrócić uwagę, że żywotność strategiczna (w tym odporność) staje się dziś jedną ze szczególnie ważnych kategorii w dziedzinie bezpieczeństwa.

¹⁷ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, Указ Президента Российской Федерации от 05.12.2016, № 646 [online], <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2016/12/Doktryna-bezpiecze%C5%84stwa-informacyjnego-Rosji.pdf>

Wskazuje na to również Sojusz Północnoatlantycki w specjalnej deklaracji przyjętej na ostatnim szczycie w Warszawie¹⁸. W Polsce też przygotowana została koncepcja budowania systemu odporności strategicznej na zagrożenia zewnętrzne¹⁹.

Ważnym elementem zwiększania żywotności strategicznej otoczenia UE jest **polityka poszerzania**. Każde państwo europejskie, które respektuje i promuje wartości ujęte w traktatach UE, może zabiegać o zostanie jej członkiem. Wiarygodna polityka poszerzania jest strategiczną inwestycją w bezpieczeństwo i dobrobyt Europy. W ramach obecnej polityki poszerzania podejmowane są wspólnie przez UE, Turcję i kraje Bałkanów Zachodnich wyzwania związane z emigracją, bezpieczeństwem energetycznym, terroryzmem i zorganizowaną przestępczością. Oczywiście żywotność strategiczna tych krajów nie jest gwarantowana i UE stoi przed wyzwaniem promowania w nich reform politycznych, praworządności, konwergencji ekonomicznej i relacji dobrosąsiedzkich. Polityka UE wobec krajów kandydackich będzie ciągle oparta na przejrzystym, ścisłym i uczciwym procesie akcesyjnym.

W ramach **polityki sąsiedztwa** UE jest zainteresowana, dla wzmocnienia stabilnej trwałości w swoim otoczeniu, poszerzaniem różnych form współpracy stowarzyszeniowej z sąsiadami, którzy tego pragną. Przykładem mogą być Gruzja i Tunezja.

UE w swej strategii deklaruje, że będzie promowała wszystkie swoje wartości w otoczeniu, by wzmocnić żywotność strategiczną w **sąsiednich regionach**. O ile państwa represyjne są co do swej istoty kruche w długiej perspektywie, to istnieje wiele sposobów budowania inkluzyjnych, rozwijających się i bezpiecznych społeczeństw. UE będzie wspierać obliczalne rządy, krytyczne w walce z terroryzmem, korupcją i przestępczością zorganizowaną oraz dla ochrony praw człowieka. Będzie udzielać pomocy we wszystkich ważnych dla trwałej odporności dziedzinach.

¹⁸ *Commitment to enhance resilience issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8–9 July 2016* [online], http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm?selectedLocale=en

¹⁹ Więcej na ten temat – S. Koziej, *Strategiczna odporność kraju i rola w niej podmiotów niepaństwowych*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem”, Akademia Leona Koźmińskiego, Tom 8, nr 1/2016, s. 82–92; S. Koziej, *Rozważania o bezpieczeństwie: O bezpieczeństwie narodowym Polski w latach 2010–2015 w wystąpieniach i referatach szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2016, [online] http://www.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/oficyna/O_bezpieczenstwie_narodowym_Polski___okladka.pdf

Konieczne jest zwiększenie **efektywności polityki migracyjnej**. Specjalną uwagę w ramach troski o żywotność strategiczną UE będzie zwracać na kraje źródłowe i tranzytowe dla emigrantów i uchodźców. Zwiększone będą wysiłki humanitarne w tych krajach. Razem z tymi krajami będą rozwijane wspólne podejścia do kształtowanego przez migracje rozwoju, dyplomacji, mobilności, prawa migracyjnego, kontroli granic, readmisji i powrotów. W tym zakresie UE będzie współpracować z partnerami międzynarodowymi.

Co do problemu migracji, to niewątpliwie jest to jedno z najważniejszych i najtrudniejszych wyzwań zewnętrznych i wewnętrznych, przed jakimi stoi UE. Grozi zwłaszcza kryzysem wewnętrznym i destabilizacją Europy. Do dziś UE nie wypracowała skutecznego sposobu podjęcia tego wyzwania.

4.3. Zintegrowane podejście do konfliktów i kryzysów

Z uwagi na współczesny charakter konfliktów i kryzysów UE eksponuje kompleksowe (zintegrowane) podejście do ich rozwiązywania (*comprehensive approach*). W jego ramach szczególnie ważne i konieczne jest dalsze wdrażanie **podejścia wielowymiarowego** oznaczającego wykorzystywanie wszystkich dostępnych instrumentów dla zapobiegania, opanowywania i rozstrzygania konfliktów. Ta treść *comprehensive approach* musi być jednak w przyszłości poszerzana (zob. rys. 5).

Rysunek 5

Zintegrowane podejście UE



Źródło: opracowanie własne.

Idzie 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 opera-

cji, 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.

Podkreśla się w strategii rolę zapobiegania konfliktom, jako efektywniejszą formę radzenia sobie z nimi, niż reagowanie dopiero w ich w trakcie. UE ma dobre doświadczenia w uprzedzającym budowaniu pokoju. Dlatego będzie podwajać swoje wysiłki zapobiegawcze w monitorowaniu źródeł konfliktów, jak naruszanie praw człowieka, nierówności, braki w zasobach, czy zmiany klimatu, które są czynnikami zwiększającymi i przyspieszającymi zagrożenia. UE musi rozwijać kulturę polityczną działania zawczasu w obliczu ryzyka konfliktów.

UE musi mieć odpowiednie zdolności do zapewniania bezpieczeństwa i stabilności w czasie konfliktu oraz gdy osiągnięte jest porozumienie pokojowe i zaczyna się proces stabilizacji pokonfliktowej. W tym okresie UE powinna wspierać odbudowę państwa zarówno wspomagając władze centralne, jak i podmioty lokalne oraz inicjatywy oddolne (podejścia *top-down* oraz *bottom-up*). Wiąże się z tym także wspieranie przejścia z gospodarki wojennej, konfliktowej do gospodarki pokojowej. Oznacza to zwiększanie synergii w relacjach między pomocą humanitarną i rozwojową, ukierunkowanie wsparcia dla opieki zdrowotnej, edukacji, ochrony, dystrybucji podstawowych dóbr, legalnego zatrudnienia. Stosowane mogą być także restrykcyjne przedsięwzięcia połączone z dyplomacją dla pokojowego wymuszania zmian, jak i dobrze przemyślane sankcje, kontrola eksportu, zwalczanie nielegalnego obrotu dobrami kulturalnymi i surowcami naturalnymi.

4.4. Kooperatywne systemy (łady) regionalne

UE jest zainteresowana i będzie wspierać budowę regionalnych systemów (ładów) międzynarodowych, także w obszarach najbardziej zdeorganizowanych, sfragmentaryzowanych. Strategia bliżej zajmuje się europejskim systemem bezpieczeństwa, obszarem Morza Śródziemnego, Bliskiego Wschodu i Afryki, Atlantyku, Azji i Arktyki.

Kluczowymi elementami **europejskiego systemu 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 uzna aneksji Krymu, ani też nie zaakceptuje destabilizacji wschodniej Ukrainy. Zapowiada się wzmocnienie UE, zwiększanie odporności jej wschodnich sąsiadów i podtrzymywanie ich prawa do swobodnego określania swojego podejścia do UE.

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. Wymienia się np. zainteresowanie współpracą z Rosją w takich kwestiach, jak klimat, Arktyka, bezpieczeństwo morskie, edukacja, badania naukowe, współpraca transgraniczna, wymiana studentów, społeczeństwo obywatelskie czy biznes.

Strategia podkreśla także znaczenie współpracy z Radą Europy oraz OBWE, która dzięki swemu zasięgowi od Centralnej Azji do transatlantycznego pomostu jest ważnym filarem europejskiego ładu bezpieczeństwa.

Dla UE rozwiązywanie konfliktów i promowanie rozwoju i praw człowieka na południu – w regionie **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 wspierać dialog i negocjacje wobec takich konfliktów, jak w Syrii, Libii oraz konfliktu izraelsko-palestyńskiego.

Wyróżnia się pięć podstawowych kierunków działania w regionie śródziemnomorsko-bliskowschodnim. Pierwszy to wspieranie funkcjonalnej współpracy wielostronnej w obszarze Maghrebu i Bliskiego Wschodu, zwłaszcza poprzez Unię Śródziemnomorską, w zakresie takich zagadnień, jak bezpieczeństwo granic, handel, antyterroryzm, przeciwdziałanie proliferacji broni masowego rażenia, zaopatrywanie w wodę i bezpieczeństwo żywnościowe, energetyka i klimat, bezpieczeństwo infrastruktury, opanowywanie katastrof. Drugi to pogłębianie sektorowej współpracy z Turcją, usiłując jednocześnie zbliżyć turecką demokrację do kryteriów akcesyjnych, włączając w to normalizację relacji z Cypr²⁰. Trzeci kierunek to zrównoważone zaangażowanie w Zatoce Perskiej, z uwzględnieniem krajów Rady Współpracy w Zatoce oraz Iranu, koncentrując się na kwestiach regionalnych konfliktów, praw człowieka oraz

²⁰ Ten kierunek strategii europejskiej stoi obecnie przed szczególnie dramatycznym wyzwaniem.

antyterroryzmu. Czwarty to wsparcie współpracy w obszarze Afryki Północnej i Morza Czerwonego. I wreszcie piąty kierunek działania UE w tym regionie to inwestowanie w afrykański pokój i rozwój jako we własne bezpieczeństwo i dobrobyt. Konieczne jest zwiększenie wysiłków na rzecz stymulowania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Afryce.

UE będzie inwestować w przyszłe silne **związki transatlantyckie**, zarówno na północy, jak i południu. Główne zadania to 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 morzu²¹. Niezależnie od tego UE rozwijać będzie bilateralną współpracę z USA i Kanadą oraz krajami Ameryki Łacińskiej.

Strategia wskazuje także na bezpośrednie związki między europejskim dobrobytem i bezpieczeństwem w **Azji**. Podkreśla się plan zaangażowania we współpracę z Chinami, opartą na poszanowaniu rządów prawa, zarówno krajowo jak i międzynarodowo. Wskazuje się również na Japonię, Indie, Koreę Południową, Indonezję, wymieniając także Afganistan. UE ma również strategiczne interesy w utrzymaniu **Arktyki** jako obszaru o niskim poziomie napięć, z kooperacją zapewnianą przez Radę Arktyczną, dobrze funkcjonującymi podstawami prawnymi oraz solidną współpracą polityczną i w sprawach bezpieczeństwa.

4.5. Zarządzanie globalne

UE wychodząc z wartości, na których jest zbudowana, zobowiązana jest do preferowania ładu światowego opartego 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 oenzetowskie misje pokojowe mediacje, pomoc humanitarną. Podkreśla się wolę zaangażowania w trwałe zmiany klimatyczne oraz promowanie przez dyplomację ekonomiczną otwartego,

²¹ Obie organizacje: NATO i UE poświęcają coraz więcej uwagi współpracy. Zob. np. *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*, issued on 06 Dec. 2016 [online], http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_138829.htm?selectedLocale=en

opartego na zdrowych zasadach systemu ekonomicznego, z uwzględnieniem szczególnej roli rozwoju i bezpieczeństwa morskiego.

UE będzie silnie wspierać poszerzanie, uniwersalizację, pełne przestrzeganie i zaprowadzanie wielostronnych traktatów i porozumień rozbrojeniowych, o nieprolifracji oraz kontroli zbrojeń. W wymiarze spraw globalnych UE opowiada się za bezpiecznym i trwałym dostępem do wspólnych przestrzeni i zasobów (*commons*) światowych. Szczególne znaczenie ma wolny i bezpieczny Internet. UE będzie więc aktywizować cyberdyplomację i współpracę z partnerami w poszukiwaniu porozumień co do odpowiedzialnego działania państw w cyberprzestrzeni opartego na istniejącym prawie międzynarodowym. Podobne działania UE będzie podejmować w zakresie działania w przestrzeni kosmicznej, w sprawach energii, zdrowia. Podkreśla się znaczenie ustanawiania i przestrzegania światowych zasad w takich dziedzinach, jak biotechnologie, sztuczna inteligencja, roboty, zdalnie pilotowane systemy.

Działania w wymiarze globalnym UE będzie prowadzić w ścisłym partnerstwie z innymi aktorami. Szczególna rola przypada tutaj ONZ jako fundamentowi wielostronnego systemu, ale także takim partnerom jak USA, regionalne organizacje, jak również wyznający podobne wartości partnerzy z Azji, Afryki, obu Ameryk. Wskazuje się także na rolę współpracy z podmiotami niepaństwowymi, zwłaszcza reprezentującymi społeczeństwa obywatelskie.

5. OD WIZJI DO DZIAŁANIA

Strategia wskazuje, że 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 (zob. rys. 6).

Rysunek 6

UE jako system bezpieczeństwa: triada warunków skuteczności strategicznej

triada warunków strategicznej skuteczności UE



Źródło: opracowanie własne.

Podkreśla się, że we współczesnych warunkach sama miękka siła jest niewystarczająca, 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% 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. Ważne jest inwestowanie w systemy wywiadu, nadzoru i rozpoznania (włącznie z dronami, łącznością satelitarną, autonomicznymi systemami kosmicznymi oraz środkami ciągłej obserwacji naziemnej), rozwijanie cyberzdolności, a także pełnego spektrum zdolności do działań lądowych, powietrznych, kosmicznych i morskich. Chociaż państwa członkowskie pozostają suwerenne w swych obronnych decyzjach, to jednak wyłącznie narodowo zorientowane programy obronne są niewystarczające, by sprostać potrzebom w zakresie zdolności obronnych. Potrzebna jest większa współpraca obronna i koherencja planowania obronnego i rozwoju zdolności. Ma tu zadanie do spełnienia Europejska Agencja Obrony. Trwały, innowacyjny i konkurencyjny europejski przemysł obronny jest istotny dla strategicznej autonomii Europy i wiarygodnej CSDP.

Świat przewidywanej nieprzewidywalności wymaga zdolności do szybkiego i elastycznego reagowania. UE, aby była bardziej **reagująca**, wymaga zmian w dyplomacji, CSDP, rozwoju, jak również inwestowania w bazę wiedzy konieczną do spójnych działań zewnętrznych.

Za poważne wyzwanie uznaje się skoordynowanie wysiłków dyplomatycznych państw członkowskich. Podkreśla się potrzebę zwiększenia zdolności do szybszego i efektywnego reagowania w ramach CSDP. Państwa członkowskie powinny zwiększyć zdolności do rozwijania sił i ich interoperacyjność poprzez szkolenia i ćwiczenia. Konieczne jest także pokonanie przeszkód proceduralnych, finansowych i politycznych ograniczających użycie grup bojowych, blokujących generację sił i redukujących skuteczność operacji wojskowych w ramach CSDP. Jednocześnie należy dalej rozwijać misje cywilne, a także wzmacniać struktury planowania operacyjnego i prowadzenia operacji. Pomyślnie zwiększona kooperacja między państwami członkowskimi na tym polu może prowadzić do bardziej ustrukturyzowanych form współdziałania, wykorzystując w pełni możliwości, jakie daje Traktat Lizboński.

Strategia wskazuje także, że polityka rozwojowa będzie stawać się bardziej elastyczna i połączona z priorytetami strategicznymi. Dotyczy to zwłaszcza finansowania działań na rzecz zapobiegania konfliktom i wsparcia społeczności

cywilnych. Podkreśla się także znaczenie dobrego wykorzystania różnorodnych w UE źródeł zbierania, analizy i oceny informacji, zarówno przez narodowe struktury dyplomatyczne, jak i wspólnotową służbę działań zewnętrznych.

Strategia zapowiada coraz większą **spójność/zespolecie** (*joined-up*) działań zewnętrznych. Służy temu np. ustanowienie w Traktacie Lizbońskim podwójnej funkcji Wysokiej Przedstawiciel ds. WPZiB i jednocześnie wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej oraz powołanie służby działań zewnętrznych. Wyrazem tego jest także kompleksowe podejście do konfliktów i kryzysów, połączone programowanie rozwoju, które będzie poszerzane o nowe pola, jak dyplomacja energetyczna, kulturalna czy gospodarcza. Połączoność musi także oznaczać lepsze łączenie polityki zewnętrznej i wewnętrznej w sprawach bezpieczeństwa oraz między sprawami bezpieczeństwa i rozwoju, a także między działaniami krótkoterminowymi (reagowanie kryzysowe) a długoterminowymi (działania zapobiegawcze, ochrona praw człowieka itp.).

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.

Strategia Globalna będzie poddawana okresowym 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.

PODSUMOWANIE

Możemy stwierdzić, że Strategia Globalna jest dobrym krokiem w dobrym kierunku z punktu widzenia przygotowywania się UE do sprostania nowym wyzwaniom i zagrożeniom. Podjęte w ślad za nią postanowienia o jej implementacji stwarzają szansę na praktyczne efekty tego cyklu strategicznego.

Tym bardziej, że po przyjęciu nowej strategii można zauważyć ożywienie w UE w sprawach dotyczących Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony zarówno ze strony Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej, jak też Parlamentu Europejskiego²². Rozpoczął się proces jej wdrażania. Pierwszy rok

²² 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))* [online], <http://www.>

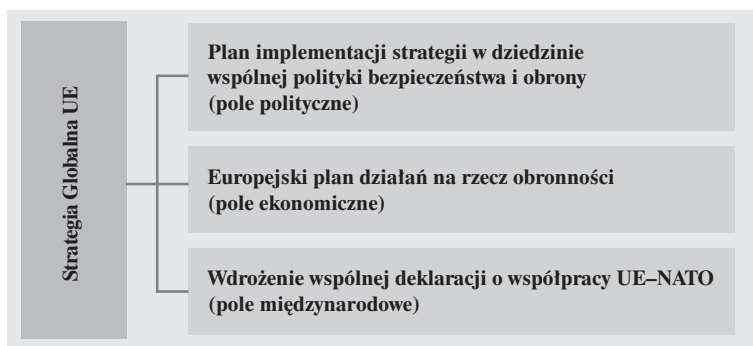
w tym względzie oceniany jest pozytywnie: jak stwierdza F. Mogherini, przez 10 miesięcy zrobiono w UE więcej niż przez ostatnie 10 lat²³.

Strategia Globalna UE wdrażana jest na trzech polach: politycznym, ekonomicznym i międzynarodowym (zob. rys. 7). Pole polityczne to implementacja 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, międzynarodowe – to realizacja przez wszystkie podmioty UE porozumienia o współpracy z NATO.

Rysunek 7

Strategia Globalna UE i trzy pola jej wdrażania

OBSZARY WDRAŻANIA STRATEGII GLOBALNEJ UE



Źródło: opracowanie własne.

W marcu 2017 roku Rada Unii Europejskiej dokonała wstępnej oceny zaawansowania implementacji strategii globalnej UE²⁴. Jednocześnie przyjęto koncepcję dotyczącą wzmocnienia zdolności planowania operacyjnego oraz prowadzenia misji i operacji w dziedzinie WPBiO²⁵. W praktyce wyraża

europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0440+0+DOC+PDF+V0//EN

²³ *From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1* [online], https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/full_brochure_year_1.pdf

²⁴ *Konkluzje Rady w sprawie postępów w realizacji globalnej strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony – Konkluzje Rady (6 marca 2017 r.)* [online], <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6875-2017-INIT/pl/pdf>

²⁵ *Concept Note: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations* [online], http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2017/03/st06881_en17_pdf/

się ona zwłaszcza w utworzeniu specjalnej struktury w Sztapie Wojskowym UE, tj. Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (Military Planning and Conduct Capability – MPCC). Będzie ona na szczeblu strategicznym odpowiedzialna za planowanie operacyjne, koordynację generacji sił i prowadzenie misji wojskowych, ale tylko tych bez mandatu wykonawczego (tj. bez mandatu do bezpośredniego prowadzenia operacji wojskowych, a jedynie tych wspierających działania sił państwa goszczącego taką misję na swoim terytorium, czyli np. szkoleniowych, doradczych, humanitarnych). Ważnymi krokami są również prace przygotowujące do wdrożenia koncepcji stałej współpracy strukturalnej (Permanent Structured Cooperation – PESCO), a także wprowadzenie procedury skoordynowanych corocznych przeglądów obronności UE (Coordinated Annual Review on Defence – CARD)²⁶ oraz systematycznych posiedzeń ministrów obrony.

Czy w obliczu nowych wyzwań wewnętrznych (Brexit, migracje, terroryzm...) i zewnętrznych (flanka południowa, hybrydowa zimna wojna z Rosją²⁷) te działania sprawiają, że UE stanie się w pełni wartościowym podmiotem strategicznym w sprawach bezpieczeństwa? Na to pytanie da odpowiedź praktyka strategiczna UE w nadchodzących latach.

BIBLIOGRAFIA

- Balfour R., Bryza M., Shea J., *Transatlantic Fragmentations and Policy Adaptation: The Security of Europe in 2025*, German Marshall Found 2017, <http://www.gmfus.org/file/10131/download>
- Bartels H.-P., Kellner A. M., Optenhogel U., *Strategic Autonomy and the Defence of Europe. On the Road to a European Army?*, DIETZ, Bonn 2017.
- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego*, Wyd. BBN, Warszawa 2013, s. 20 [online], http://www.spbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Biala_Ksiega_inter_mm.pdf
- Black J., Hall A., Cox K., Kepe M., Silfversten M., *Defence and security after Brexit: Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU – Compendium report*, Santa Monica, CA: RAND Corpora-

²⁶ D. Fiott, *The CARD on the EU defence table*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), April 2017 [online], http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_10_CARD.pdf

²⁷ S. Koziej, *Hybrydowa zimna wojna w Europie*, „Pułaski Policy Papers, Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego”, Fundacja im. K. Pułaskiego, Warszawa 5.09.2016 r. [online], http://pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Pulaski_Policy_Papers_Nr_20_16.pdf

- tion, 2017, http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1786/RAND_RR1786.pdf
- Burrows M., Burwell F.G., *Europe in 2022: Alternative Futures*, Atlantic Council Strategy Paper No. 10, March 2017, http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Europe_in_2022_web_0329.pdf
- Commitment to enhance resilience issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw*, 8–9 July 2016 [online], http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm?selectedLocale=en
- Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: European Defence Action Plan*, European Commission, Brussels 30.11.2016, COM(2016) 950 final [online], https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_2016_950_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v5_p1_869631.pdf
- Concept Note: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations* [online], http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2017/03/st06881_en17_pdf/
- Cordesman A. H., *Trends in European Terrorism: 1970–2016*, Burke Chair in Strategy, CSIS, August 2017, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/170818_european_terrorism_trends_1970_2016.pdf?oB01X5gUnE8LgWEAQoE7xKo6mYYvsuqW
- European Council meeting (28 June 2016) – Conclusions*, Brussels, 28 June 2016 [online], https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&src=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj0hYW106PRAhVJiCwKHbzrC_cQFggkMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.consilium.europa.eu%2Fen%2Fmeetings%2FEuropean-council%2F2016%2F06%2FEuropean-council-conclusions_pdf%2F&usg=AFQjCNFbpe-V-lvWHI9hmeLN97pjL52YyA
- Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Wspólnoty Europejskie, 2009 [online], https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia_bezpieczenstwa_ue_2003.pdf
- Fiott D., *The CARD on the EU defence table*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), April 2017 [online], http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_10_CARD.pdf
- From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy, Year 1*, s. 22 [online], http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/full_brochure_year_1.pdf

- Gaub F., Popescu N., *After the EU global strategy – Building resilience*, European Union Institute for Security Studies, May 2017, https://www.iss.europa.eu/uploads/media/After_EU_Global_Strategy_Resilience.pdf
- Hamilton D.S., Meister S., *Eastern Voices, Europe's East Faces an Unsettled West*, Center for Transatlantic Relations, 2017, http://transatlanticrelations.org/wp-content/uploads/2017/10/12447-G-01_JHU_Voices_Book-Text-1.pdf
- 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))* [online], <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0440+0+DOC+PDF+V0//EN>
- International Relations*, (ed.) S. McGlinchey, E-International Relation Publishing, Bristol 2017, <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/2016/12/International-Relations-E-IR.pdf>
- Konkluzje Rady w sprawie postępów w realizacji globalnej strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony – Konkluzje Rady (6 marca 2017 r.)* [online], <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6875-2017-INIT/pl/pdf>
- Koziej S., *Hybrydowa zimna wojna w Europie*, „Pułaski Policy Papers, Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego”, Fundacja im. K. Pułaskiego, Warszawa 05.09.2016 r. [online], http://pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Pulaski_Policy_Papers_Nr_20_16.pdf
- Koziej S., *Next step for EU and NATO: a security tandem*, Geopolitical Intelligence Services, 14.12.2016 [online], <https://www.gisreportsonline.com/next-step-for-eu-and-nato-a-security-tandem,defense,2076.html>
- Koziej S., *Polska bez NATO (wywiad)*, „Respublika Nowa”, nr 3/2017 229/rok XXX, ISSN 1230-2153, s. 73–80, <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2017/10/Polska-bez-NATO-wywiad-Respublika.pdf>
- Koziej S., *Przed czerwcowym szczytem UE w sprawie WPBiO – Europa potrzebuje jakościowo nowej strategii bezpieczeństwa*, „Pułaski Policy Papers, Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego”, Warszawa 16.03.2016 r. [online], http://pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Pulaski_Policy_Papers_Nr_09_16.pdf
- Koziej S., *Rozmowy o bezpieczeństwie: o bezpieczeństwie narodowym Polski w latach 2010–2015 w wywiadach i komentarzach szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2016, http://www.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/oficyna/ksiazki/Rozmowy_o_bezpieczenstwie__Koziej.pdf

- Koziej S., *Rozważania o bezpieczeństwie: o bezpieczeństwie narodowym Polski w latach 2010–2015 w wystąpieniach i referatach szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2016, http://www.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/oficyna/O_bezpieczenstwie_narodowym_Polski___okladka.pdf
- Koziej S., *Russia writes new rules for post-Cold War rivalry with NATO*, Geopolitical Intelligence Services, 6 September 2017, <https://www.gis-reportsonline.com/russia-writes-new-rules-for-post-cold-war-rivalry-with-nato,defense,2315,report.html>
- Koziej S., *Scenarios for Central and Eastern Europe in a Russia-NATO conflict*, Geopolitical Intelligence Services, 19 April 2017, <https://www.gisreportsonline.com/scenarios-for-central-and-eastern-europe-in-a-russia-nato-conflict,defense,2193,report.html>
- Koziej S., *Strategiczna odporność kraju i rola w niej podmiotów niepaństwowych*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem”, Akademia Leona Koźmińskiego, Tom 8, nr 1/2016.
- Koziej S., *Strategiczne wnioski z manewrów Zapad 2017: budowa przez Rosję „bezpiecznika” w neozimnowojennej grze z Zachodem*, „Pułaski Policy Papers, Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego”, nr 19/17, Warszawa 21.09.2017 r.; http://koziej.pl/wp-content/uploads/2017/09/Wnioski-z-ZAPAD-Pulaski_Policy_Papers_Nr_19_17.pdf
- Koziej S., *Terrorism in Europe and the clash of civilizations*, Geopolitical Intelligence Services, 24.08.2016 [online], <https://www.gisreportsonline.com/terrorism-in-europe-and-the-clash-of-civilizations,defense,1963.html>
- Kulesa Ł., Timofeev I., Dobbs J. (eds.), *EU-Russia Damage Assessment*, European Leadership Network, June 2017, <http://www.europeanleadershipnetwork.org/medialibrary/2017/06/15/51bdeecd/170615%20ELN-RIAC%20Damage%20Assessment%20EU-Russia%20Relations%20in%20Crisis.pdf>
- Kuźniar R., Balcerowicz B., Bieńczyk-Missala A., Grzebyk P., Madej M., Pronińska K., Sulek M., Tabor M., Wojciuk A., *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
- (MINI)SŁOWNIK BBN: *Propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa*, BBN, 12.08.2015 r. [online], <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Pr-opozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html>
- Raynova D., *What Future for European Defence? Views and Recommendations from the ELN Caucus*, European Leadership Network, April 2017,

http://www.europeanleadershipnetwork.org/medialibrary/2017/04/27/e4b83932/170427%20ELN%20CAUCUS_FINAL.pdf

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

Sherr J., *The Militarization of Russian Policy*, Transatlantic Academy, 2017, PAPER SERIES NO. 10, <http://www.gmfus.org/file/14253/download>

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, issued on 06 Dec. 2016 [online], http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_138829.htm?selectedLocale=en

The Kremlin Playbook: Understanding Russian Influence in Central and Eastern Europe, CSIS, October 2016, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/1601017_Conley_KremlinPlaybook_Web.pdf

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, Указ Президента Российской Федерации от 05.12.2016, № 646 [online], <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2016/12/Doktryna-bezpiecze%C5%84stwa-informacyjnego-Rosji.pdf>

STRATEGIA GLOBALNA UNII EUROPEJSKIEJ JAKO KONCEPCYJNY FUNDAMENT BEZPIECZEŃSTWA EUROPEJSKIEGO

Streszczenie

Artykuł zawiera analizę Strategii Globalnej Unii Europejskiej (UE) z 2016 roku. Ogólna ocena struktury dokumentu wskazuje na zbyt pobieżne potraktowanie oceny środowiska bezpieczeństwa. Co do misji Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa zauważa się, że w zbyt małym stopniu jest ona budowana na podstawie interesów narodowych państw członkowskich. Wśród zasad i priorytetów działań zewnętrznych Unii Europejskiej zwraca się uwagę na szczególną rolę zintegrowanego (kompleksowego) podejścia do spraw bezpieczeństwa. Duże praktyczne znaczenie ma zdefiniowanie w dokumencie warunków skuteczności strategicznej Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa, zwłaszcza takich, jak wiarygodność, aktywność i spójność. W sumie ocenia się, że Strategia Globalna może być dobrym fundamentem do budowania bezpieczeństwa europejskiego.

GLOBAL STRATEGY OF THE EUROPEAN UNION AS A CONCEPTUAL FOUNDATION OF THE EUROPEAN SECURITY

Summary

This article includes an analysis of the 2016 Global Strategy of the European Union (EU). The overall assessment of the structure of the document indicates that the security environment assessment is too cumbersome. As for the EU Security Mission, it is noted that it is insufficiently built on the basis of national interests of the Member States. Among the principles and priorities of the European Union's external action, attention is paid to the particular role of an integrated (comprehensive) approach to security. It is of great practical importance to define in the document the conditions of the European Union's strategic effectiveness in the field of security, especially such as reliability, activeness and coherence. Overall, it is estimated that the Global Strategy can be a good foundation for building European security.

ГЛОБАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА КАК КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ ОСНОВА ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Резюме

В статье представлен анализ Глобальной стратегии Европейского Союза (ЕС) 2016-го года. Общее рассмотрение структуры документа указывает на слишком поверхностный подход к оценке среды безопасности. Если говорить об участии Европейского Союза в сфере безопасности, то можно заметить, что в слишком незначительной степени оно связано с учётом национальных интересов государств-членов. Принципы и приоритеты внешней политики Европейского Союза основаны на особом внимании к интегрированному (комплексному) подходу к вопросам безопасности. Немаловажное практическое значение имеет определение в документе условий стратегической эффективности Европейского союза, прежде всего таких, как достоверность, активность и согласованность. Целостный анализ позволяет утверждать, что Глобальная стратегия может стать хорошей основой для формирования европейской безопасности.