

Przed czerwcowym szczytem UE w sprawie WPBiO – Europa potrzebuje jakościowo nowej strategii bezpieczeństwa

Na szczycie w czerwcu 2015 r. Unia Europejska uruchomiła prace nad nową strategią polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa, która ma być rozpatrzona na czerwcowym szczycie UE poświęconym Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony. Potrzeba taka istniała i była sygnalizowana przez ekspertów od dawna. Strategia z 2003 roku bowiem już zupełnie nie przystaje do radykalnie zmienionego w ostatniej dekadzie międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa. Obecnie trwają więc analizy i pojawiają się propozycje¹, a z dotychczasowych prac nad nią wynika, że będzie to koncepcja, którą w teorii bezpieczeństwa często nazywa się „wielką strategią” dającą podstawy do konkretnych strategii wykonawczych, polityk, doktryn, planów i programów. Fundamentalne zmiany zewnętrzne i wewnętrzne UE sprawiają, że nowa strategia powinna być nowa nie tylko co do treści, ale także co do jej podstawowych założeń.

„Dla Polski jest niezmiernie ważne, aby UE była realnym – drugim obok NATO – zewnętrznym filarem naszego bezpieczeństwa. Dotyczy to zwłaszcza potencjału politycznego, ekonomicznego oraz niemilitarnych wymiarów bezpieczeństwa (informacyjne, energetyczne, cybernetyczne, antyterrorystyczne). Szczególną wartością może być komplementarność filaru unijnego z natowskim (zmiernie do zbudowania euroatlantyckiego tandemu bezpieczeństwa NATO-UE).”

¹ Towards an EU global strategy – Background, process, references, ed. by Antonio Missioli
<http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/towards-an-eu-global-strategy-background-process-references/>.

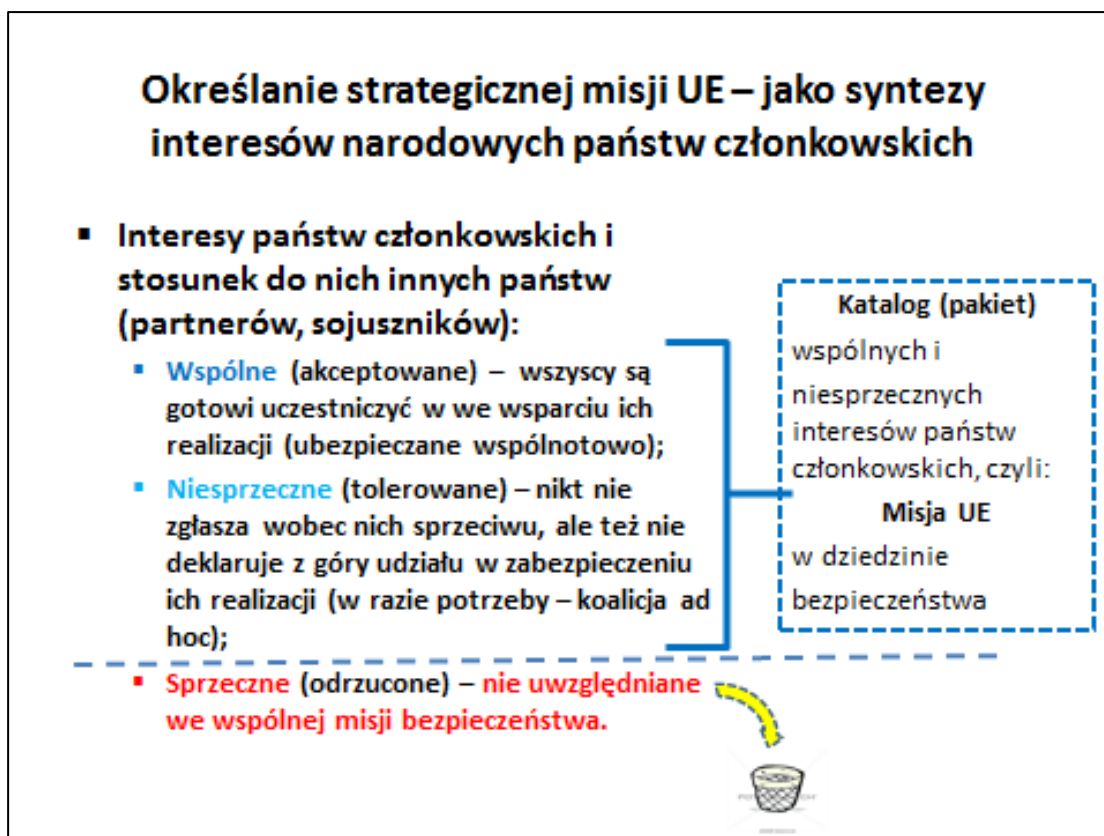
Metoda podejścia do formułowania strategii

Można postawić tezę, iż trwały międzynarodowy system bezpieczeństwa można zbudować tylko na fundamencie wspólnoty interesów, bowiem w godzinach próby sama wspólnota wartości okazuje się niewystarczająca. To podstawowa lekcja dla bezpieczeństwa, jaką można wyciągnąć z ostatnich kryzysów międzynarodowych angażujących UE zewnątrz i wewnątrz. Nie ulega wątpliwości, że strategiczne środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego podlega dziś niezwykle dynamicznym zmianom. Następuje przyspieszona deregulacja systemu ustanowionego w erze zimnej wojny (ONZ, NATO, OBWE). Względna stabilizacja wypierana jest przez destabilizację. Chwieją się fundamenty gospodarcze bezpieczeństwa (kryzys finansowy), nabierają też znaczenia nowe wyzwania i zagrożenia (terroryzm globalny, cyberzagrożenia, asymetryzacja bezpieczeństwa nuklearnego, wojna hybrydowa, presja migracyjna). Innymi słowy rośnie niepewność, nasilają się ryzyka.

W tych warunkach pojawia się naturalny strategiczny odruch obronny: zamykanie się na zewnątrz. Patrzenie daleko, poza horyzont taktyczny i polityczny, nikogo nie interesuje, co jest podejściem krótkowzrocznym. Nic zatem dziwnego, że dziś jednym z głównych problemów staje się malejący poziom zaufania między państwami. Przekłada się to na osłabienie organizacji międzynarodowych (UE, NATO, OBWE), których fundamentem jest właśnie zaufanie. Grozi to renacjonalizacją polityk bezpieczeństwa poszczególnych krajów.

Aby radzić sobie w takich warunkach dużej niepewności, trzeba mieć twarde punkty oparcia. Zwykle, idealistyczne odwoływanie się do potrzeby szlachetnego zaufania i jeszcze szlachetniejszej solidarności, jako wartości samych w sobie, nie może wystarczyć. Gdy chodzi o bezpieczeństwo, istnienie i przetrwanie, wszyscy zwracają się w stronę twardych, realnych i konkretnych interesów. W budowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego trzeba więc szukać czegoś więcej niż tylko wspólne wartości. Trzeba poszukiwać i identyfikować wspólne interesy dla wszystkich członków danej zbiorowości. Nie można obrażać się, że ktoś ma swoje indywidualne, narodowe interesy, w tym także, że ma interesy inne od naszych. Trzeba natomiast wynajdywać to, co może być wspólne, a co najmniej niesprzeczne, wokół czego możemy jednoczyć nasze wysiłki. Trzeba przede wszystkim zidentyfikować katalog interesów wspólnych i niesprzecznych dla wszystkich członków wspólnoty.

Zauważmy, że interesy narodowe poszczególnych państw mogą być przez pozostałych członków wspólnoty (sojuszu) uznane albo za wspólne (tożsame, zbieżne), albo za co najmniej niesprzeczne z własnymi, albo wreszcie za sprzeczne (antagonistyczne). Pierwsze to takie, które mogą być w pełni akceptowane przez partnerów (sojuszników) i w stosunku do których mogą oni z góry deklarować wolę pełnego zaangażowania w ich realizację. Interesy niesprzeczne to z kolei takie, które mogą być tolerowane i w stosunku do których partnerzy (sojusznicy) mogą wyrażać gotowość akceptacji politycznej, ale bez deklarowania z góry włączenia się w bezpośrednie działania prowadzące do ich realizacji. Wreszcie wyróżniamy interesy sprzeczne, które nie mogą być włączone do wspólnotowej misji i muszą być odrzucone.



W ten sposób pierwsze dwa „koszyki” tworzyć mogą strategiczną misję UE w dziedzinie bezpieczeństwa. Ustanowiona i przyjęta na tym fundamencie strategia wspólnoty interesów – to najlepsza, jedyna realna i potencjalnie skuteczna, strategia na niepewne, ryzykowne czasy.

Propozycja głównych tez europejskiej strategii bezpieczeństwa

Obecnie pojawia się pytanie co powinno znaleźć się w nowej europejskiej strategii bezpieczeństwa. Każda strategia powinna obejmować cztery główne części składowe: interesy i cele strategiczne podmiotu danej strategii (w przypadku organizacji wielopodmiotowej, jak UE – misja tej organizacji); ocena i prognoza warunków strategicznych (środowiska bezpieczeństwa), w których te interesy i cele (misja) będą musiały być realizowane; strategia operacyjna – czyli koncepcja działania dla osiągnięcia przyjętych celów w przewidywanych warunkach oraz strategia preparacyjna – czyli koncepcja przygotowania sił i zasobów potrzebnych do przeprowadzenia tych działań (innymi słowy: koncepcja przygotowania i utrzymywania systemu bezpieczeństwa zdolnego do realizacji strategii operacyjnej).

I Misja Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa

Realna misja UE w dziedzinie bezpieczeństwa to nic innego jak synteza wspólnych i niesprzecznych interesów narodowych państw członkowskich oraz wynikających z nich celów strategicznych. W tak rozumianej misji UE mogłyby mieścić się następujące cele i zadania strategiczne:

- wzajemne wspieranie się państw członkowskich w ich działaniach na rzecz niepodległości, suwerenności i nienaruszalności granic, głównie w wymiarze politycznym i gospodarczym oraz w innych pozamilitarnych dziedzinach i sektorach bezpieczeństwa, a jeśli państwa wzajemnie to uzgodnią – także w dziedzinie militarnej;
- współpraca na rzecz wzmocnienia wspólnych i indywidualnych zdolności państw członkowskich do zapewniania bezpieczeństwa;
- działania na rzecz zapewnienia wolnego i bezpiecznego życia obywateli państw UE oraz swobody korzystania przez nich z praw i wolności człowieka i obywatela zarówno na terytorium UE, jak i poza nim, bez szkody dla bezpieczeństwa innych osób i bezpieczeństwa państw członkowskich;
- pomoc w ochronie indywidualnej obywateli i zbiorowej ludności przed zdarzeniami losowymi i zamierzonymi zagrożeniami dla ich życia i zdrowia oraz przed naruszeniem, utratą lub degradacją dysponowanych przez nich dóbr (materialnych i niematerialnych);

- wspólne działanie na rzecz ochrony i ubezpieczenia zrównoważonego rozwoju społecznego (np. problem migracji) i gospodarczego (np. bezpieczeństwo energetyczne) państw UE;

II Ocena środowiska bezpieczeństwa

Ocenę środowiska bezpieczeństwa należałoby przeprowadzić na trzech poziomach: globalnym, regionalnym i wewnątrz europejskim, z uwzględnieniem zagrożeń, wyzwań i szans.

a) Do najważniejszych źródeł zagrożeń w nadchodzących latach można zaliczyć takie, jak:

- globalna rywalizacja mocarstw światowych o przewodnictwo i kształt nowego ładu międzynarodowego;
- regionalne konflikty angażujące głównych graczy światowych, zwłaszcza w tzw. łuku niestabilności od Afryki Północnej przez Bliski Wschód aż do Dalekiego Wschodu;
- konsekwencje konfrontacyjnej polityki rosyjskiej i przedłużania się neozimnowojennego charakteru relacji Zachód–Rosja oraz związanej z tym hybrydowej presji polityczno-strategicznej na państwa UE prowadzące do zakłócenia procesów integracyjnych i osłabienia woli oraz zdolności wspólnego działania;
- zagrożenia transnarodowe, a zwłaszcza cyberzagrożenia, proliferacja broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, przestępczość zorganizowana oraz terroryzm międzynarodowy, w tym zwłaszcza różne formy terroryzmu wewnątrz europejskiego (np. terroryzm fundamentalistyczno-religijny, anarchistyczny lub separatystyczny).

b) Wśród wyzwań wskazać można zwłaszcza:

- potrzebę racjonalnego podejścia do ryzyk związanych z negatywnymi skutkami procesów globalizacji oraz rewolucji informacyjnej i biotechnologicznej;
- konieczność skutecznego radzenia sobie z obecnym kryzysem bezpieczeństwa w Europie, a także z erozją nuklearnych i konwencjonalnych porozumień w zakresie kontroli zbrojeń, w tym Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE) oraz Układu o całkowitej likwidacji pocisków średniego i pośredniego zasięgu (INF);

- wyzwania związane z koniecznością pokonania kryzysu wewnętrznego w UE, w tym utrzymania jej spójności w obliczu osłabienia procesów integracyjnych (na tle rosyjskiej presji informacyjnej, kryzysu migracyjnego, finansowego, polityki energetycznej itp.).

c) Szanse dla UE w dziedzinie bezpieczeństwa stwarzać mogą:

- możliwość współpracy transatlantyckiej, w tym współpracy UE-NATO, a także współpracy z Chinami oraz pokojowego wykorzystania globalnych dóbr wspólnych (oceany, przestrzeń powietrzna, kosmiczna i cyberprzestrzeń);
- utrzymywanie się atrakcyjności UE dla państw sąsiedztwa, wspomagające demokratyczne przemiany ustrojowe oraz otwierające nowe rynki zbytu i inwestycyjne w otoczeniu Europy;
- powrót realistycznego myślenia strategicznego i upodmiotowienie strategiczne UE w jej praktyce bezpieczeństwa.

III Strategia operacyjna

Można przyjąć następujące strategiczne priorytety działań UE w dziedzinie bezpieczeństwa:

- odstraszenie i powstrzymanie, czyli – utrzymywanie i demonstrowanie politycznej jedności, determinacji, zdolności i gotowości do działania w uzgodnionych obszarach bezpieczeństwa;
- promowanie i umacnianie międzynarodowej wspólnoty bezpieczeństwa, w szczególności poprzez Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony, wspólne europejskie bezpieczeństwo energetyczne, informacyjne i cyberbezpieczeństwo, jak też współpracę z NATO oraz wzmocnienie strategicznych partnerstw, przede wszystkim z USA;
- wspieranie i uczestniczenie w międzynarodowych operacjach bezpieczeństwa, w tym w działaniach społeczności międzynarodowej mających na celu zapobieganie powstawaniu źródeł zagrożeń lub rozprzestrzenianiu się już istniejących kryzysów.

UE może prowadzić następujące rodzaje działań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa:

- stabilizowanie środowiska bezpieczeństwa – promowanie i rozwijanie współpracy bezpieczeństwa wewnątrz i na zewnątrz UE w wymiarze niemilitarnym, zwłaszcza

energetycznym, informacyjnym i cybernetycznym, a także – stosownie do wcześniejszych lub doraźnych uzgodnień – militarnym;

- reagowanie kryzysowe – wzajemne wsparcie w zakresie monitorowania, informowania, redukowania i wygaszania kryzysów niemilitarnych, zwłaszcza energetycznych, informacyjnych i cybernetycznych oraz spowodowanych klęskami naturalnymi i katastrofami technicznymi, a także uzgodnione reagowanie na konflikty i kryzysy poza terytorium UE, zagrażające interesom ujętym we wspólnej misji UE;
- działania obronne – wzajemne wspieranie się, stosownie do zasad przyjętych w Traktacie Lizbońskim, w zakresie odstraszenia i odpierania agresji, w tym agresji hybrydowej, szczególnie w jej pozamilitarnych wymiarach (np. cyberobrona, operacje informacyjne, kontrterroryzm).

IV Strategia preparacyjna

Przygotowanie UE do działań w dziedzinie bezpieczeństwa powinno w pierwszej kolejności skupiać się na następujących priorytetach:

- doskonalenie unijnych instytucji odpowiedzialnych za koordynację i zarządzanie bezpieczeństwem;
- rozwój potencjału obronnego i ochronnego państw członkowskich, w tym zbudowanie europejskiego systemu bezpieczeństwa energetycznego oraz informacyjnego i cyberbezpieczeństwa;
- upowszechnianie spraw bezpieczeństwa w UE poprzez popularyzację i edukację.

Utrzymywanie i transformacja europejskiego systemu bezpieczeństwa wymaga następujących działań przygotowawczych:

- rozwój obecnych i ustanowienie nowych podstaw współpracy w ramach unijnego systemu koordynacji i zarządzania bezpieczeństwem, w tym stworzenie efektywnego systemu planowania strategicznego;
- rozwój europejskich zdolności obronnych i w innych dziedzinach bezpieczeństwa, m. in. poprzez strategicznie ukierunkowaną współpracę naukowo-techniczną i przemysłową państw europejskich;
- umacnianie europejskiego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;

- rozwój zdolności poszczególnych państw do informacyjnego, społecznego i gospodarczego wspierania działań na rzecz bezpieczeństwa europejskiego.

„Wielka strategia” UE przygotowana z uwzględnieniem naszkicowanych wyżej zagadnień może stanowić podstawę i punkt wyjścia do opracowania i przyjęcia kolejnych dokumentów strategicznych (polityk, doktryn, planów, programów) o charakterze wykonawczym.

Wnioski i rekomendacje

1. UE stoi w punkcie krytycznym: albo zmobilizuje się i rozpocznie strategiczne podejście do spraw bezpieczeństwa, albo przestanie liczyć się jako istotny podmiot w tej dziedzinie.
2. Czerwcowy szczyt poświęcony WPBiO jest szansą dla UE, by rozpocząć proces strategicznego budowania bezpieczeństwa europejskiego w radykalnie zmienionych warunkach zewnętrznych (kryzysy na wschodzie i południu) oraz wewnętrznych (kryzys spójności wewnątrzunijnej).
3. Aby wykorzystać szansę, nowa strategia europejska powinna być realistyczna, a nie życzeniowa. Oznacza to konieczność oparcia jej na wzajemnie akceptowanych (wspólnych i niesprzecznych) interesach narodowych państw członkowskich, a nie tylko na wspólnych wartościach.
4. Dla Polski jest niezmiernie ważne, aby UE była realnym – drugim obok NATO – zewnętrznym filarem naszego bezpieczeństwa. Dotyczy to zwłaszcza potencjału politycznego, ekonomicznego oraz niemilitarnych wymiarów bezpieczeństwa (informacyjne, energetyczne, cybernetyczne, antyterrorystyczne). Szczególną wartością może być komplementarność filaru unijnego z natowskim (zmierzanie do zbudowania euroatlantyckiego tandemu bezpieczeństwa NATO-UE).
5. Dlatego Polska powinna aktywnie uczestniczyć w pracach nad projektem nowej strategii i zabiegać o jej maksymalny realizm, uwzględniający różnice interesów państw członkowskich, bo tylko to może zapewnić konieczną spójność wewnątrz UE i możliwą w tych warunkach skuteczność zewnętrzną.
6. Na szczycie czerwcowym zapewne jeszcze nie uda się przyjąć takiej właśnie strategii. Szczególnie trudne będzie ustalenie misji strategicznej jako wspólnego pakietu interesów, a także środków niezbędnych do jej wspólnego realizowania. Tym nie mniej są szanse na

zręby takiej właśnie strategii, a w każdym razie należałoby w tym kierunku zmierzać w dalszych pracach strategicznych po szczycie, w ramach implementacji jego konkluzji.

Autor: Gen. bryg. prof. dr hab. Stanisław Koziej, Senior Fellow Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego

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

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

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

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

Fundacja Pułaskiego posiada status organizacji partnerskiej Rady Europy.

www.pulaski.pl